

ACADEMIA MILITAR

DIRECÇÃO DE ENSINO

Curso de Administração Militar

Trabalho de Investigação Aplicada

A Gestão Financeira em Entidades com Autonomia Administrativa e Financeira

Autor: Rui Daniel Farinha Oliveira

Orientador: Professora Catedrática Anabela Ribeiro Costa
Santos Bravo

Co-Orientador: Major Paulo Barreiros

Amadora, Maio de 2008



ACADEMIA MILITAR

DIRECÇÃO DE ENSINO

Curso de Administração Militar

Trabalho de Investigação Aplicada

A Gestão Financeira em Entidades com Autonomia Administrativa e Financeira

Autor: Aspirante a Oficial Rui Daniel Farinha Oliveira

Orientador: Professora Catedrática Anabela Ribeiro Costa
Santos Bravo

Co-Orientador: Major Paulo Barreiros

Amadora, Maio de 2008

Resumo

A racionalização e a eficiência na utilização dos dinheiros públicos configuram, por si só, um dos maiores desafios da Administração Pública Portuguesa. Com efeito, foi desenhada a Reforma da Administração Financeira do Estado que, no seu núcleo, estabeleceu como objectivo fulcral uma Reforma no Tesouro Público, contemplando um novo Regime da Tesouraria do Estado.

O presente trabalho versa sobre a análise do princípio da unidade da tesouraria, previsto no novo Regime da Tesouraria do Estado, e os constrangimentos da sua aplicação nos Serviços e Fundos Autónomos, designadamente num dos estabelecimentos Fabris do Exército – Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento.

Da revisão da literatura infere-se que este princípio é um eixo de actuação fundamental para a reforma da gestão financeira pública e que pressupõe uma Reforma do Tesouro Público. Esta assenta na criação de uma entidade equiparada a uma entidade bancária que assegura a centralização dos fundos dos Serviços Integrados, dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) e, mais recentemente, das Entidade Públicas Empresariais (EPE). A centralização dos fundos proporciona maior liquidez que, através de uma gestão previsional e integrada, potencia os ganhos e optimiza o recurso ao endividamento público, minimizando os respectivos encargos financeiros inerentes.

Não obstante, têm-se levantado algumas reservas quanto à sua aplicação deste princípio aos Serviços e Fundos Autónomos, essencialmente por razões constrangedoras à boa gestão financeira destes organismos. Das entrevistas realizadas junto da Direcção e chefia dos Serviços de Finanças e Contabilidade das OGFE, bem como dos gestores de conta dos Bancos com quem este Organismo assumiu compromissos, conclui-se que a aplicação deste princípio pode colocar obstáculos à boa gestão financeira deste Estabelecimento Fabril do Exército.

O estudo realizado procura ainda apontar recomendações no sentido de se ultrapassar algumas das limitações que a adesão deste princípio pode provocar.

Palavras-chave: GESTÃO FINANCEIRA PÚBLICA; SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS; UNIDADE DA TESOURARIA DO ESTADO; EXÉRCITO; OFICINAS GERAIS DE FARDAMENTO E EQUIPAMENTO.

Abstract

The rationalization and efficiency in the use of public resources are one the main challenges of the Portuguese Public Administration. As result, the ongoing Reform of the Financial Administration of the State pursues as one it is main purposes a reform of the Public Treasury.

The present work is centred on analysis of the State Global Treasury management and the problems derived from application to the autonomous founds and services, particularly in one of industrial establishment of the Portuguese Army – Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento.

The review of literature shows that this principle is one of the pillars of the reform of the financial public management, which implies the present Reform of Treasury. It has been created an entity similar to a bank which ensures the centralization of the financial transactions of the Autonomous Founds and Services, and also the Public Enterprise Establishments. The centralization of founds provides a greater liquidity, and together with a provisional and integrated management, it will increase and optimize resources, including borrowing, minimizing the financial responsibilities.

However, there have been several constraints in the implementation of this reform in Autonomous Founds and Services, affecting the good financial management of these organisms. The interviews carried out in this study to the managers of accountancy and finance of the Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento, as well as to bank managers who works with this organism, we conclude that the application of this State Global Treasury management has placed constraints to the financial management of this industrial establishment of the Army.

The study attempts to make recommendations to overcome some of the limitations that the implementation of this reform has created.

Keywords: PUBLIC FINANCIAL MANAGEMENT; AUTONOMOUS FOUNDS AND SERVICES; STATE GLOBAL TREASURY MANAGEMENT; ARMY; OFICINAS GERAIS DE FARDAMENTO E EQUIPAMENTO.

Dedicatória

Aos meus pais, que me deram a vida e educaram, ao meu irmão pelo apoio incondicional neste desafio.

Agradecimentos

O presente trabalho apenas se tornou realidade através do contributo daqueles a quem quero expressar os meus sinceros agradecimentos.

Gostaria de agradecer ao Sr. Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas, Carlos Moreno, pela amabilidade e entusiasmo com que colaborou e discutiu algumas das matérias presentes neste trabalho, ao Doutor Barbosa da Silva pela sua inegável disponibilidade em partilhar toda a sua experiência adquirida enquanto Director da Contabilidade Pública, relatando todos os pormenores enquanto membro directamente envolvido e com elevadas responsabilidades na Reforma da Administração Financeira do Estado.

Gostaria também de expressar manifesto agradecimento ao General Jesus da Silva pelo seu inequívoco interesse em partilhar a sua experiência de direcção nas Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento (OGFE), ao Coronel Jorge Reis pela força anímica, ao Tenente Coronel José Varela pelo apoio incondicional demonstrado desde a procura do problema mais fecundo até à sua importante colaboração na entrevista proposta, ao Major Barreiros pela orientação e supervisão constantes e, ainda, ao Dr. João Figueiredo, Dra. Janine e Dr. Paulo Castelão, da Caixa Geral de Depósitos, do Banco Português de Investimento e do Millennium BCP, respectivamente, pela colaboração na entrevista proposta, bem como pela explicação detalhada dos produtos e relações estabelecidas com as OGFE.

Por fim, gostaria de expressar três agradecimentos muito especiais: À Professora Doutora Anabela Bravo, minha orientadora, pelo apoio, colaboração e dedicação ímpares, à Dra. Ana Nunes, pelo incentivo e à minha namorada, Rita, pelo apoio, espírito crítico e por todo o tempo que lhe foi privado ao longo deste período.

Lista de Abreviaturas

| | |
|-------|--|
| AP | Administração Pública |
| AR | Assembleia da República |
| BCP | Banco Comercial Português |
| BPI | Banco Português de Investimento |
| CEDIC | Certificado Especial de Dívida de Curto Prazo |
| CFEF | Conselho Fiscal dos Estabelecimentos Fabris |
| CGE | Conta Geral do Estado |
| CGD | Caixa Geral de Depósitos |
| CRP | Constituição da República Portuguesa |
| DA | Direcção de Aquisições |
| DGT | Direcção Geral do Tesouro |
| DGO | Direcção Geral do Orçamento |
| DGME | Depósito Geral de Material do Exército |
| DMT | Direcção de Material e Transportes |
| DSI | Direcção dos Serviços de Intendência |
| DUC | Documento Único de Cobrança |
| EFE | Estabelecimentos Fabris do Exército |
| EPE | Entidades Públicas Empresariais |
| FA | Forças Armadas |
| FND | Forças Nacionais Destacadas |
| FMSC | Fábrica Militar de Santa Clara |
| IGCP | Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público |
| INA | Instituto Nacional de Administração |
| IRC | Imposto sobre o Rendimento Colectivo |
| IVA | Imposto sobre o Valor Acrescentado |
| LEO | Lei de Enquadramento Orçamental |
| MF | Ministério das Finanças |
| QMG | Quartel Mestre General |
| RCE | Rede de Cobranças do Estado |
| RTE | Regime da Tesouraria do Estado |
| RAFE | Reforma da Administração Financeira do Estado |
| SAFDP | Sector das Associações e Fundações e outras Entidades de Direito Privado |
| SCE | Sistema de Cobranças do Estado |
| SEN | Serviço Efectivo Normal |
| SFA | Serviços e Fundos Autónomos |
| SIGO | Sistema de Informação e Gestão Orçamental |
| SIBS | Sociedade Interbancária de Serviços |
| SIC | Sistema de Informação Contabilística |
| SGP | Sistema de Gestão de Património |
| SGRH | Sistema de Gestão de Recursos Humanos |
| OET | Operações Específicas do Tesouro |
| OE | Orçamento de Estado |
| OGFE | Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento |
| OGF | Oficinas Gerais de Fardamento |
| PALOP | Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa |
| POC | Plano Oficial de Contabilidade |
| POCP | Plano Oficial de Contabilidade Pública |
| SAM | Serviço de Administração Militar |
| TC | Tribunal de Contas |
| TEI | Transferência Electrónica Interbancária |
| UEM | União Económica Monetária |
| UE | União Europeia |

Índice

| | |
|--|-----------|
| Introdução..... | 1 |
| 1. Caracterização da pesquisa..... | 2 |
| 1.1. Delimitação e pertinência do tema | 2 |
| 1.2. Definição do problema e hipóteses..... | 2 |
| 1.3. Finalidade e objectivos | 3 |
| 1.4. Metodologia e organização..... | 3 |
| PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO | 5 |
| CAPÍTULO II – EVOLUÇÃO DA GESTÃO FINANCEIRA PÚBLICA..... | 5 |
| 2.1. Conceito de gestão financeira pública | 5 |
| 2.2. O modelo de gestão burocrata ou jurídica | 6 |
| 2.3. Modelo de gestão tecnocrata ou de mérito | 7 |
| 2.4. Gestão financeira pública versus gestão financeira privada..... | 8 |
| CAPÍTULO III – A ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO | 9 |
| 3.1. A Reforma da Administração Financeira do Estado (RAFE) | 9 |
| 3.1.1. Objectivos | 10 |
| 3.1.2. Arquitectura Jurídica | 12 |
| 3.1.3. Traços da Reforma da Administração Financeira do Estado quanto aos Serviços e Fundos Autónomos..... | 13 |
| 3.2. A Reforma do Tesouro Público | 15 |
| 3.2.1. Caracterização do novo Regime da Tesouraria do Estado | 16 |
| 3.2.2. O Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público | 17 |
| 3.2.1.1. A unidade da tesouraria do Estado | 18 |
| 3.2.2. A aplicação do Regime da Tesouraria do Estado quanto aos Serviços e Fundos Autónomos | 20 |
| PARTE II – ESTUDO DE CASO..... | 23 |
| CAPÍTULO IV – APLICABILIDADE DO REGIME DA TESOURARIA DO ESTADO NAS OGFE | 23 |
| 4.1. Enquadramento jurídico e institucional das OGFE | 23 |
| 4.2. Breve descrição da actual situação económico-financeira | 25 |
| 4.3. O processo de adesão ao Regime da Tesouraria do Estado..... | 26 |
| CAPÍTULO V – METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS | 28 |
| 5.1. O Problema e Hipóteses | 28 |
| 5.2. Técnicas e Procedimentos | 28 |
| 5.2.1. Técnicas Documentais | 28 |
| 5.2.2. Técnicas não Documentais – entrevistas | 29 |
| 5.3. Procedimentos para a elaboração das entrevistas | 29 |
| CAPÍTULO VI – APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS | 30 |
| 6.1. Apresentação dos resultados..... | 30 |
| 6.2. Discussão dos Resultados | 33 |
| 6.3. Propostas..... | 36 |
| Conclusões | 36 |
| Bibliografia..... | 38 |
| APÊNDICES..... | 41 |
| ANEXOS | 45 |

Introdução

Os recursos financeiros públicos durante os longos anos do liberalismo no século XIX, apenas eram afectados para custear as despesas com os sectores estratégicos dos Estados, pois a célebre “mão invisível” encarregava-se de regular a economia (Moreno, 2006). Com efeito, a actividade financeira do Estado não passava de uma mera gestão burocrata, limitando-se a seguir as normas rígidas determinadas pelo garante das funções elementares de soberania sem interferir na vida económica e social.

Após a grande depressão da economia durante o período de 1929 a 1933, desemprego em massa, a crescente inflação e a evidência de elevados contrastes sociais, os Estados passam a assumir uma postura mais intervencionista, no sentido de promover o Estado de *Welfare*. No entanto, na década de setenta, este modelo começa a mostrar sinais de insustentabilidade, entrando em declínio devido ao crescimento insuportável da despesa pública e a uma conjuntura internacional abalada pelo “choque” petrolífero.

Neste quadro, vulgarizam-se termos como défice orçamental e dívida pública. Portugal não foi excepção e nas duas últimas décadas do século XX, com a integração na União Económica e Monetária¹ (UEM), agudizam-se as preocupações com o equilíbrio orçamental e redução da dívida e da despesa pública, aumentando consideravelmente a complexidade da gestão financeira pública que passa a exigir maior eficiência na utilização dos recursos financeiros, ou seja, fazer mais com menos.

Para a prossecução deste desiderato foi desenhada a Reforma da Administração Financeira do Estado (RAFE) que, num esforço de racionalização e modernização da gestão financeira pública, configura um novo Regime da Administração Financeira do Estado previsto no Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, desenvolvendo a alteração às bases da contabilidade pública previstas na Lei n.º 8/90 de 20 de Fevereiro. A partir deste passo começou-se a trilhar um percurso de modernização marcado pela introdução do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97 de 3 de Setembro e pela introdução de um sistema de informação que visou a integração da gestão orçamental – o Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO). A Reforma contempla ainda como eixo de actuação fundamental a unidade da tesouraria do Estado, através da revisão do Regime da Tesouraria do Estado (RTE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, e da transformação do Tesouro Público em entidade equiparada a uma entidade bancária, passando a integrar, para além dos serviços integrados, os Serviços e Fundos Autónomos (SFA) da Administração Central e, mais recentemente em 2007, as Entidades Públicas Empresariais (EPE). Assim, para além do aumento da liquidez e a

¹ “Zona com uma moeda única, o euro, no mercado único da União Europeia (UE), caracterizado por liberdade total de circulação de pessoas, bens, serviços e (capitais)” (http://www.bportugal.pt/euro/emu/emu_p.htm, 29/04/2008)

gestão global, previsional e integrada dos fundos públicos esta reforma revela-se determinante não só para potenciar os ganhos, como também para otimizar o endividamento público, minimizando os encargos a ele associados.

1. Caracterização da pesquisa

1.1. Delimitação e pertinência do tema

No âmbito da modernização e racionalização da gestão financeira pública em entidades com autonomia administrativa e financeira, este estudo cingir-se-á a um dos aspectos mais relevantes no âmbito da RAFE – o Regime da Tesouraria do Estado (RTE). Quanto ao âmbito de aplicação do estudo, dentro do universo das entidades com autonomia administrativa e financeira, este estudo restringir-se-á aos SFA da Administração Central do Estado e, mais concretamente, através de um estudo de caso, às Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento (OGFE).

No universo dos SFA, da Administração Central tem-se verificado bastante resistência no cumprimento do novo RTE, já vigente desde 1999, e do consequente princípio da unidade da tesouraria do Estado. Com efeito, afigura-se extremamente relevante perceber não só os motivos para o incumprimento desta disposição legal, como também os potenciais impactos da sua aplicação na gestão financeira nas OGFE.

1.2. Definição do problema e hipóteses

Face a este objecto de estudo (OGFE), pretende-se dar resposta ao problema de fundo deste trabalho – “Quais os constrangimentos que levaram as OGFE a não cumprir ainda o Regime da Tesouraria do Estado? ”, e aferir a veracidade ou falsidade das seguintes hipóteses:

-H1 – “ Face ao cariz empresarial das OGFE, a adesão ao novo Regime da Tesouraria do Estado inibe o acesso a serviços bancários que condicionam a gestão adequada da sua tesouraria e prejudicam as suas relações com terceiros”.

-H2 – “A aplicação do novo Regime da Tesouraria do Estado às OGFE provocará um agravamento considerável do passivo das OGFE”.

Foi o levantamento destas hipóteses que nortearam este estudo no sentido de dar resposta ao problema, já que, “toda a pesquisa científica consiste em enunciar e verificar hipóteses” (Carvalho, 2002, p.115), ou seja, é da aferição da veracidade ou falsidade das hipóteses que se dá resposta ao problema identificado.

1.3. Finalidade e objetivos

O presente trabalho tem como finalidade analisar a aplicabilidade e o impacto financeiro do RTE e do consequente princípio da unidade da tesouraria do Estado aos SFA da Administração Central, analisando o caso concreto das OGFE.

Neste quadro, pretende-se com este trabalho analisar a evolução da gestão financeira pública; descrever os principais esforços de modernização e racionalização que o novo Regime da Administração Financeira do Estado configurou, incidindo principalmente nas entidades dotadas de autonomia administrativa e financeira, nomeadamente nos SFA; evidenciar a importância da reforma do Tesouro Público na gestão dos recursos financeiros públicos; analisar as linhas orientadoras do novo RTE e o consequente princípio da unidade da tesouraria do Estado, bem como da sua aplicabilidade nas OGFE.

1.4. Metodologia e organização

A primeira parte deste trabalho, referente ao enquadramento teórico, consubstancia a consulta de legislação, bibliografia, estudos e outra documentação oficial sobre a evolução da gestão financeira pública. Assim, apresenta-se uma breve revisão da literatura acerca dos novos modelos de gestão na Administração Pública (AP), referindo também as medidas já iniciadas nesse sentido, através da RAFE.

A segunda parte, referente ao estudo de caso, consubstancia a análise qualitativa às entrevistas realizadas aos Oficiais com responsabilidades ao nível da gestão financeira deste estabelecimento, bem como dos gestores de conta dos bancos com os quais as OGFE estabelecem relações, apresentando no final os resultados, propostas e as respectivas conclusões.

O primeiro capítulo, referente à evolução da gestão financeira pública, divide-se em dois pontos. O primeiro ponto refere-se ao processo de modernização da gestão financeira pública idealizada pelos autores, abordando inicialmente a noção de gestão financeira pública, seguindo-se o processo de modernização da mesma, desde a gestão burocrata ou jurídica até à gestão mais tecnocrata ou de mérito. O segundo ponto faz referência aos limites entre a gestão financeira pública e a gestão financeira privada.

O segundo capítulo contempla os esforços de racionalização e modernização da gestão financeira pública que foram efectivamente desenhados pela Reforma da Administração Financeira do Estado e, na sua sequência, a Reforma do Tesouro que por sua vez visa a implementação de um novo RTE e a consequente implementação e aprofundamento da unidade da tesouraria do Estado.

O terceiro capítulo contempla a caracterização geral do objecto de estudo – as OGFE. Refere a metodologia, procedimentos e técnicas adoptadas para a elaboração deste estudo de caso, designadamente as entrevistas realizadas aos Oficiais das OGFE com responsabilidades na gestão financeira e aos gestores das contas bancárias com quem este estabelecimento se relaciona. Analisar-se-ão as respostas para aferir os respectivos resultados e, por fim, após breves propostas, tecer-se-ão as conclusões, evidenciando a aplicabilidade e impacto do RTE nas OGFE.

Os anexos traduzir-se-ão em alguns complementos que, não se revestindo de fulcral importância, são úteis para uma compreensão mais pormenorizada deste estudo.

PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

CAPÍTULO II – EVOLUÇÃO DA GESTÃO FINANCEIRA PÚBLICA

2.1. Conceito de gestão financeira pública

Para Gomes Santos (1998), a actividade financeira do Estado consiste na realização de despesas e arrecadação de receitas, tendo em vista a satisfação das necessidades colectivas ou públicas como as que estão previstas na Constituição da República.

Para Barbosa da Silva (2002), a gestão financeira pública traduz-se, em sentido restrito, na gestão orçamental, com enfoque nos recebimentos e pagamentos e, em sentido amplo, para além da gestão orçamental, traduz-se também na gestão patrimonial com tónica no activo, passivo e capital próprio.

Para Moreno (2006), a gestão financeira pública é uma actividade que exige elevadas competências técnicas e profissionalismo, ou seja, deixou de ser definida como uma mera gestão administrativa altamente rotineira consubstanciada em normas rígidas emanadas superiormente, limitando os agentes à sua integral execução, mas sim uma actividade tecnicamente complexa pelo elevado volume de dinheiros públicos que o Estado gere. Segundo Moreno (2002), por dinheiros públicos entenda-se não apenas os fundos (dinheiro em espécie, moeda escritural, moeda electrónica ou outra forma de liquidez imediata), mas também os valores equiparados como títulos de crédito comerciais a curto prazo (letras e cheques), os valores mobiliários (acções, obrigações ou títulos de participação) susceptíveis de negociação em mercado, e os direitos equiparados a valores mobiliários (juros prémios, dividendos). O mesmo Autor refere ainda que esta actividade, pelo cariz instrumental que assume para a consecução de outras actividades, não se confunde, não se esgota, mas sim autonomiza-se delas, definindo-a como a actividade de “obtenção, disponibilidade ou a fruição e a afectação ou distribuição dos dinheiros públicos” (Moreno, 2002, p.21), levada a efeito pelos representantes dos cidadãos com vista à realização de inúmeras actividades do Estado conducentes à satisfação das necessidades colectivas.

2.2. O modelo de gestão burocrata ou jurídica

O modelo de gestão burocrata ou jurídica é o modelo de gestão que, segundo Moreno (2006), impera no Sector Público Administrativo, pese embora o modelo tecnocrata, amplamente inspirado na gestão pelos resultados, seja o modelo oficial.

Para Costa e Torres (1996), o modelo burocrata assenta apenas em normas legais emanadas do topo da pirâmide fortemente hierarquizada, visando procedimentos formais e minimizando a susceptibilidade de se incorrer em faltas, ilegalidades e abusos. Assim, as organizações que assentem neste modelo *weberiano* têm apenas um carácter instrumental face a um quadro jurídico instituído pelo poder político que se limitam a executar, imperando desta forma a inflexibilidade e a inibição de iniciativa. “ O problema da gestão burocrata começa quando a proliferação de regras por parte da hierarquia anula o sentido de responsabilidade dos agentes” (Costa e Torres, 1996, p.14), levando os agentes a percepcionarem o cumprimento das regras como um fim e não como um meio, que consequentemente gera falta de participação activa e perda do sentido de objectivo na gestão financeira. João Bilhim (1998), reforça a ideia, defendendo que apenas se procura identificar e evitar transgressões ou regras, criando-se assim sistemas de controlo que “constituem eles próprios sistemas de regras” (Bilhim, 1998, pag.43). São enfatizados os controlos *à priori*, o que, para além de se constituírem como obstáculos à mudança, conduzem à total desresponsabilização dos agentes. O mesmo autor concretiza ainda a sua ideia, referindo que este modelo apenas tem gerado ineficiências, disfunções e, como tal, a paralisia das organizações.

Factores de diversas ordens, como o aumento crescente da despesa pública, o aumento do volume de dinheiros públicos e a crescente exigência dos cidadãos no sentido de ver o seu dinheiro bem aplicado, tornam cada vez mais imperiosa a necessidade de alterar este modelo considerado ultrapassado, o que não significa que não continue a ser praticado. A este respeito Moreno (2006) revela que “ no terreno, diremos que a actividade de gestão financeira pública Portuguesa revela, globalmente, grande laxismo, acentuada falta de responsabilização e de tecnicidade, manifesta ausência de profissionalismo, falta de recursos humanos, tecnicamente qualificados e prevalência da forma sobre a substância, em especial no SPA” (Moreno, 2006, p. 111).

Prova cabal da perseverança deste modelo de gestão está patente num relatório emitido em Novembro de 2005, após um inquérito levado a efeito pela Deloitte² em parceria com o Instituto Nacional de Administração (INA) efectuado aos participantes do terceiro congresso da Administração Pública (AP). Este relatório revela que os dois principais factores de resistência à mudança na AP são a indefinição e/ou falta de comunicação de

² Ver ANEXO A – RESULTADOS DO INQUÉRITO SOBRE OS FACTORES QUE CONSTITUEM PROBLEMAS NA MUDANÇA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

objectivos e prioridades estratégicas e a existência de procedimentos demasiado burocráticos e/ou legislação em excesso. Neste quadro, exige-se com máxima celeridade uma gestão financeira não pelos recursos, centrada nos *inputs*, mas uma gestão em função dos resultados ou centrada nos *outputs* ou *outcomes*, uma gestão que, não negligenciando a legalidade dos procedimentos, seja norteadada por critérios eminentemente técnicos, isto é, uma gestão tecnocrata, mas “managerial” pois para além de privilegiar o mérito e tecnicismo dos seus agentes, deve privilegiar igualmente os métodos e técnicas da gestão privada.

2.3. Modelo de gestão tecnocrata ou de mérito

A gestão financeira pública “há muito que deixou de ser um privilégio dos burocratas com mangas de alpaca” (Moreno, 2006, pag.24 e 25), devido à complexidade crescente que tem vindo a assumir. Para Costa e Torres (1996), o modelo tecnocrata surge da necessidade de fazer face às insuficiências e paralisias do modelo burocrata, acrescentando que, nesse sentido, cada vez mais se promova leis de enquadramento geral consubstanciadas em princípios e não em regras formais que determinem a actuação operacional.

De facto, a ênfase na eficiência dos serviços públicos provocou em vários países novos modelos de referência para a gestão pública como o *Public Management*, que assumindo a ineficiência do sector público adapta instrumentos e técnicas do sector empresarial privado como meio para o aumento de economia, eficiência e eficácia. O *Total Quality Management* que assenta na melhoria contínua da organização e no aumento da satisfação dos clientes. O *Reinventing Government*, desenvolvido por David Osborne e Ted Gaebler, referidos por Al Gore no seu relatório que, segundo Rocha (2001), visa fundamentalmente dar prioridade aos resultados, à satisfação do cliente, atribuir maior capacidade de decisão aos funcionários e ainda uma contínua reinvenção de métodos e de reengenharia de processos.

No fundo, o que ambos os modelos propõem, é promover a boa gestão financeira pública, a gestão tecnocrata ou de mérito que, segundo Moreno (2006), assenta numa lógica de orientação pelos resultados, num corpo profissionalizado de gestores financeiros que sejam responsabilizados pelo seu desempenho e pagos de acordo com os valores de referência do mercado, numa maior autonomia das entidades públicas, de implementação de modernos sistemas de informação fiáveis e úteis a uma acção eficaz de pilotagem e correcção, sendo sempre guiada por critérios técnicos – economia, eficiência, eficácia e, não menos importante, a defesa ambiental.

Por economia entende-se a escolha de meios menos onerosos para a consecução do objectivo, procedendo-se ao exame das alternativas para avaliar este critério.

Por eficiência entende-se a optimização dos meios na consecução do objectivo, ou seja a relação óptima entre os meios e os resultados, apreciando-se assim “o rendimento e produtividade das políticas, das acções, dos programas, dos projectos e das organizações” (Moreno, 2006, p. 87).

A eficácia traduz-se na consecução do objectivo, ou seja, é apreciada através do “índice de sucesso da gestão” (Moreno, 2006, p.87)

A óptica ambiental ou o quarto “E” (*environment*) assume igualmente bastante importância que actualmente não se admite negligenciar pois, segundo Costa e Torres (1996), os prejuízos ambientais serão suportados pelas gerações vindouras, comprometendo o equilíbrio dos ecossistemas, e com efeito, sem permitir qualquer valor acrescentado para a sociedade.

São estes critérios técnicos inerentes à gestão tecnocrata ou de mérito que, segundo Ramos (2002), permitem aferir se os recursos utilizados, dentro da qualidade exigível, foram obtidos pelo custo mais favorável, se os métodos e processos utilizados foram os adequados para a obtenção do bem ou serviço e se esses bens ou serviços esperados satisfizeram e corresponderam às expectativas dos consumidores, sem prejuízo do ambiente. A partir da análise a estes critérios poder-se-á verificar em que medida os recursos potenciaram o melhor bem ou serviço, ou seja, em que medida foi dado mais valor ao dinheiro – *value for money*.

2.4. Gestão financeira pública versus gestão financeira privada

Como foi mencionado supra, a gestão financeira pública assumiu-se como uma actividade de extrema complexidade, necessitando de um corpo profissionalizado de gestores que, dotados de instrumentos modernos, levem a efeito uma gestão consubstanciada na racionalidade e em critérios de boa gestão financeira (economia, eficácia e eficiência), ou seja, de uma gestão cada vez mais inspirada na gestão financeira do sector privado – *Public Management*.

Não obstante, ter-se-á de estabelecer um limite face às especificidades do sector público em relação ao sector privado. A este propósito, Barbosa da Silva (1994) defende que, embora eventualmente doloroso, a aproximação da gestão financeira pública à gestão financeira privada terá de ser trilhada, mas tendo sempre em conta as respectivas necessidades de adaptação às especificidades do sector público. Estas duas realidades ainda são substancialmente distintas, pois o sector público relativamente às organizações do sector privado apresenta “submissão ao poder político, um sistema jurídico próprio, financiamentos a partir de dotações orçamentais, e não de ganhos próprios, e também o gigantismo das suas organizações, o imobilismo tradicional dos seus agentes e práticas de actuação de costas para os seus utentes” (Costa e Torres, 1996, p.16 e 17). Mas a

especificidade principal diz respeito à finalidade, pois a empresa privada visa o lucro e sua sustentação, enquanto que “a organização pública, procura manter ou modificar situações da sociedade” (Costa e Torres, 1996, p.17), isto é, necessita não só de indicadores de resultados como também de indicadores de impactos, provocando sérias dificuldades à avaliação de *performance* não patente em dados quantitativos nos documentos contabilístico-financeiros.

De facto, como refere Rocha (2001), a empresa privada está muito mais exposta ao mercado, sofrendo pressões constantes da concorrência para reduzir custos e aumentar a sua eficiência. Ao invés, o sector público está repleto de inflexibilidade muito por força do princípio da legalidade que apenas permite ao gestor proceder de acordo com o que está previsto na lei, restringindo a sua acção. O sector público está ainda sujeito a influências políticas e à pressão dos cidadãos cada vez mais exigentes, enquanto que a gestão privada apenas atende aos clientes dos bens que produzem ou dos serviços que prestam. Os gestores públicos encontram ainda condicionada uma eventual acção de incentivo (normalmente pecuniária) aos seus funcionários, no intuito de melhorar os seus desempenhos, que no sector privado tem dado provas positivas enquanto elevada fonte de motivação. (Azevedo, 2007).

CAPITULO III – A ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO ESTADO

3.1. A Reforma da Administração Financeira do Estado (RAFE)

A actividade financeira pública sofreu uma profunda transformação na década de oitenta do século passado. Silva (2002), refere que se criou um paradoxo na gestão pública, associado à crescente pressão por parte dos cidadãos: enquanto utentes exigem a máxima despesa e enquanto contribuintes exigem o mínimo de esforço. Com efeito, este paradoxo acabou por ter como principais reflexos o défice orçamental e a dívida pública.

A integração Europeia e a adesão à moeda única (euro), apelando à necessidade de disciplina das finanças públicas, também abriram caminho para uma gestão financeira altamente complexa, no sentido de não excederem défices orçamentais excessivos³ e níveis de endividamento insustentáveis.

Com efeito, em Portugal foi desenhada a RAFE, também designada por Regime da Administração Financeira do Estado, consubstanciada na racionalização e eficiência na utilização dos dinheiros públicos. Fausto Correia (1998), defende que a RAFE constitui uma das bases de uma AP moderna ao referir que esta é um instrumento indispensável para reforçar a autonomia e capacidade de gestão dos serviços públicos. Deste modo,

³ Nos termos do artigo 104º do Tratado da União Europeia conjugado com o protocolo anexo ao Tratado, os Estados devem evitar défice orçamentais superiores a 3% do respectivo Produto Interno Bruto (PIB) e devem evitar endividamento superior a 60% do PIB.

acrescenta ainda o mesmo autor que, a RAFE nesta lógica, promove a responsabilização dos agentes pelos resultados, bem como uma maior transparência das contas públicas.

Sousa Franco⁴ (1994) define os limites da RAFE ao afirmar que esta representa uma complexa transformação estrutural que pretende substituir globalmente o sistema orçamental e da contabilidade pública, ambos oriundos da reforma do Estado de Salazar. Barbosa da Silva (1994), em concordância, faz igualmente referência aos limites da RAFE, referindo que esta se traduz na reforma da gestão orçamental que, em sentido amplo, abrange a Contabilidade Pública e a Reforma do Tesouro, acrescentando que estas apenas são uma parte do “complexo processo de reforma da administração /gestão económico-financeira do Estado” (Silva, 1994, p. 61).

3.1.1. Objectivos

O Estado das Finanças Públicas Portuguesas face aos compromissos enunciados supra, obriga a uma reforma que veicule a modernização da administração financeira do Estado. Com efeito, Barbosa da Silva (1994) refere os seguintes objectivos da RAFE:

- A unidade orçamental;
- A unidade de Tesouraria;
- Os instrumentos adequados a um sistema de informação que permita uma gestão económica e financeira do Orçamento do Estado/SPA, o que consubstancia, na prática quer um modelo de *macro cash management*, quer uma visão económica das actividades/projectos e dos programas (óptica meios/fins)

A unidade orçamental tornou-se um imperativo devido ao fenómeno crescente da desorçamentação pois, pese embora os serviços simples e os serviços com autonomia administrativa estivessem integrados no Orçamento de Estado (OE), tinham tesouraria própria e os SFA, que constam em mapas anexos, tinham tesouraria totalmente independente, escapando aos órgãos centrais a forma como estas entidades aplicavam os dinheiros. Num espírito de centralização da informação, pretende-se que os SFA, para além de terem o mesmo sistema de informação e relevação de contas, passem também a elaborar o orçamento de tesouraria e a conta de caixa com os códigos de classificação em vigor, facilitando a articulação com o OE e com a Conta Geral do Estado (CGE), respectivamente (Silva, 1994). A este respeito, Moreno (2006), ressalva que, no seu entendimento, os SFA que cumpram os requisitos legais para atribuição do regime de autonomia administrativa e financeira, não configuram situações típicas de desorçamentação.

⁴ In prefácio do Relatório do Tribunal de Contas (1994) sobre o acompanhamento da Reforma da Administração Financeira do Estado.

A unidade de tesouraria visa essencialmente centralizar os pagamentos e recebimentos em conta junto à Direcção Geral do Tesouro (DGT), minimizando a dispersão dos dinheiros públicos e optimizando a dívida pública e os respectivos encargos a ela inerentes. Barbosa da Silva (1994) faz referência aos enormes custos para a sociedade provocados pela falta da unidade da tesouraria do Estado, referindo os SFA que recebem verbas do OE que posteriormente aplicam nos mercados financeiros afim de obter juros, enquanto que o Tesouro se vê obrigado a recorrer ao crédito para se financiar e, consequentemente, a agravar o endividamento público e a suportar os custos a ele associados.

Os instrumentos que devem ser adequados a um sistema de informação que permita uma gestão económica e financeira do OE, referem-se essencialmente, segundo o mesmo autor, à possibilidade de as políticas serem expressas quantitativamente em programas⁵ (nível macro) que, por sua vez, são suportados por um conjunto de actividades/projectos⁶ (nível micro). Estas são um conjunto de tarefas que têm recursos afectos e produtos ou resultados a alcançar materializados em indicadores, permitindo o controlo e avaliação da *performance* consubstanciada em critérios de economia, eficiência e eficácia. No fundo, este enfoque nos produtos (*outputs*) ou resultados (*outcomes*), evidencia alguma aceitação da filosofia da gestão orientada para os resultados, visto como factor de modernização da gestão financeira pública. Relativamente ao alinhamento entre programas e actividades, visa facilitar uma articulação mais estreita entre os níveis micro e macro da gestão, para além de proporcionarem maior capacidade de discussão e transparência das políticas públicas. Para integrar e articular toda a informação relativa à gestão económico-financeira e social entre os dois níveis da gestão, foi concebida a plataforma informática SIGO – Sistema de Informação para a Gestão Orçamental. Barbosa da Silva (1994), refere que esta plataforma informática composta pelas aplicações SIC – Sistema de Informação Contabilística, SGRH – Sistema de Gestão dos Recursos Humanos e SGP – Sistema de Gestão do Património, proporcionará “informação para a tomada de decisão, informação acerca da situação económica, financeira e patrimonial, bem como as suas alterações” e “informação para a gestão do social/recursos humanos” (Silva, 1994, p.67). No fundo, o SIGO vem possibilitar a relevação da gestão económica, financeira e social quer dos serviços (nível micro), quer dos órgãos centrais (nível macro), respondendo assim ao artigo 17.º da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro – Lei de Bases da Contabilidade Pública, que prevê a informatização dos serviços nas áreas de Administração Financeira, Recursos Humanos e Património.

⁵ Ver ANEXO B – PIRÂMIDE GESTIONÁRIA.

⁶ Projectos no âmbito do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC).

3.1.2. Arquitectura Jurídica

A RAFE foi o nome dado a um conjunto de diplomas que visaram racionalizar e modernizar a gestão financeira pública. Assim, este conjunto de diplomas configurou uma arquitectura jurídica que visou dar corpo à RAFE, tendo-se iniciado com uma base constitucional, através da III revisão⁷ da Constituição da República Portuguesa (CRP) em 1989, nomeadamente os artigos 108º a 110º introduzindo alterações à estrutura e princípios e métodos de gestão orçamental. Assim, o OE passa a integrar todos os SFA da Administração Central, isto é, todos os organismos que cumulativamente não revistam forma, natureza e designação de empresa pública, para que seja possível a completa orçamentação das despesas e das receitas públicas. Especial destaque para a possibilidade de o OE ser apresentado por programas e pelas actividades/projectos que os suportam, conferindo desta forma maior transparência a este documento, a par do reforço do poder de gestão e de apreciação da Assembleia da República.

Seguiu-se a nova Lei de Bases da Contabilidade Pública, Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, que define as bases do novo regime financeiro dos serviços e organismos da Administração Central. Com efeito, este diploma prevê um regime geral – serviços com autonomia administrativa, extinguindo os antigos serviços simples, e prevê o regime excepcional – organismos com autonomia administrativa e financeira.

O regime geral, que passa a designar os serviços de integrados, confere aos seus dirigentes maior responsabilidade, conferindo-lhes competência para autorizar a realização e pagamento de despesas correntes, com carácter definitivo e executório e colocando fim à fiscalização prévia da autorização de despesa pela Direcção Geral do Orçamento (DGO) que apenas passa a exercer um controlo *à posteriori*. Por actos de gestão corrente entenda-se, segundo o n.º 2 do artigo 2.º do mesmo diploma, os actos que integram a actividade que os serviços e organismos desenvolvem para a prossecução das suas atribuições, mas sem prejuízo dos poderes de direcção, supervisão e inspecção do Ministro da Tutela

O regime excepcional, já previsto antes da reforma, prevê um regime mais disciplinado e rigoroso em termos de atribuição e cessação de autonomia administrativa e financeira, assim como a obrigatoriedade de elaboração de instrumentos e relatórios de gestão. Esta Lei define ainda como sistemas de contabilidade dos serviços e organismos a contabilidade de compromissos, de caixa e a analítica.

Estas normas foram posteriormente desenvolvidas pela Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), nomeadamente a Lei n.º 6/91⁸, de 20 de Fevereiro, completando os

⁷ Actualmente a Constituição da República Portuguesa vai na VII revisão levada a efeito em 2005.

⁸ Revogada pela Lei n.º 91/2001 de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 2/2002, de 28 de Agosto, 23/2003, de 2 de Julho, e 48/2004, de 24 de Agosto.

princípios da unidade e universalidade, bem como maior rigor no que diz respeito ao défice orçamental, fazendo vislumbrar maior empenho para garantir maior eficácia na sua redução. Este diploma reformula ainda, a classificação das despesas e receitas, ao abrigo da possibilidade do orçamento por programas, e abre caminho a um reforço da responsabilização dos dirigentes da AP, em contrapartida da maior autonomia concedida. Por fim, contempla ainda, uma CGE com estrutura idêntica à do OE, ou seja, refere o grau de concretização dos objectivos, bem como os recursos afectos a essa concretização, possibilitando uma leitura mais crítica e exaustiva dos critérios de economia, eficácia e eficiência.

A desenvolver as bases gerais da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, foi publicado, dois anos depois, o Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, constituindo-se como o núcleo do novo Regime da Administração Financeira do Estado.

A gestão de tesouraria constante no Decreto-Lei 275-A/93⁹ de 9 de Agosto – Regime da Tesouraria do Estado, veio implementar um novo modelo de gestão de tesouraria do Estado com particular destaque para a consagração do princípio da unidade da tesouraria do Estado e a consagração do Documento Único de Cobrança (DUC).

O Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro, veio reconhecer a importância das funções basilares da gestão: planear, organizar, dirigir e controlar. Assim, este diploma estabelece a obrigatoriedade de todos os serviços e organismos da Administração Pública Central elaborarem um plano de actividades, especificando objectivos a atingir, recursos a afectar e programas a realizar bem como de elaborarem o respectivo relatório de actividades para apuramento do nível de realização de programas, recursos utilizados e análise de desvios.

Por fim, uma referência ao novo Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) constante no Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro, “espécie de coroa de glória da Reforma da Administração Pública” (Moreno, 2006, p. 203). O POCP, instrumento fundamental para complementar a RAFE, quando implementado, permitirá integrar com transparência a informação orçamental, patrimonial e analítica, constituindo-se assim como um instrumento importante de apoio à decisão, à avaliação, bem como ao acompanhamento da execução orçamental (Caiado e Pinto, 2002).

3.1.3. Traços da Reforma da Administração Financeira do Estado quanto aos Serviços e Fundos Autónomos

O Sector Público Português à “luz de um critério predominantemente realístico e, tecnicamente económico-financeiro” (Moreno, 2006, p. 59) integra o Sector Público

⁹ Revogado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho.

Administrativo (SPA), o Sector Público Empresarial (SPE) e o Sector das Associações e Fundações e outras Entidades de Direito Privado (SAFDP).

Os SFA da Administração Central configuram um subsector financeiro do Estado, enquadrado no SPA, regendo-se pelo regime excepcional – serviços com autonomia administrativa e financeira.

Sousa Franco (1994) refere que o regime excepcional sai, em alguns casos, reforçado de autonomia no que respeita ao património, mas em contrapartida de normas mais rigorosas e disciplinadoras tanto de atribuição como de cessação da autonomia financeira a estes organismos.

Desta forma, nos termos e para os efeitos da a Lei 8/90, de 20 de Fevereiro, a autonomia administrativa e financeira apenas será atribuída caso seja considerada adequada à gestão do organismo e caso o organismo, cumulativamente, assegure receitas próprias suficientes para fazer face, no mínimo, a dois terços da despesa, excluindo despesas co-financiadas pelo orçamento das Comunidades Europeias, e ainda, um diploma legal que lhe confira tal regime. Salvo diploma que preveja a atribuição do regime excepcional por imperativo constitucional e por razões ponderosas expressamente reconhecidas, o regime excepcional cessa caso, durante dois anos consecutivos, não se cumpram os requisitos para atribuição deste mesmo regime, passando a aplicar-se o regime geral. Moreno (2006) refere que embora o conceito de autonomia financeira não esteja definido concretamente na lei, esta significa orçamento próprio dos montantes da receita e da despesa, sem prejuízo da sua inclusão no OE.

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, complementou-se e desenvolveu-se com maior incisão o regime excepcional, destacando-se as seguintes características:

- Os organismos autónomos, para além da autonomia administrativa, têm também autonomia financeira, patrimonial¹⁰ e gozam, ainda, de personalidade jurídica¹¹.
- Definição clara do conceito de receitas próprias – as resultantes da actividade específica, procurando fazer face aos SFA que financiam quase toda a sua actividade com outras receitas que não as da actividade específica (Moreno, 2006)
- Os sistemas de contabilidade devem ser consubstanciados em adaptações ao Plano Oficial de Contabilidade (POC) ou noutros específicos da actividade.

¹⁰ Posse de património próprio e ou tomar decisões relativas ao património público (Moreno, 2006, p. 211).

¹¹ Susceptíveis de serem titulares de direitos e obrigações (Moreno, 2006, p.210).

- Os organismos autónomos devem disciplinar a sua gestão através da elaboração de um plano de actividades, orçamento de tesouraria, demonstração de resultados e balanço previsional.
- Os organismos autónomos podem recorrer ao crédito nos limites e condições definidos pela A.R. Note-se que nos termos da LEO em vigor, é vedado aos SFA o recurso ao crédito, excepto os casos de dívida flutuante¹². Quando autorizada pelo Ministro das Finanças ou pela AR, podem também recorrer à dívida fundada¹³.
- Os organismos autónomos devem dispor de um órgão de gestão e de um órgão de fiscalização.

Ao órgão de gestão incumbe a elaboração dos instrumentos de gestão previsional (plano de actividades, orçamento de tesouraria, demonstração de resultados, balanço previsional), de instrumentos de prestação de contas (relatório de actividades, conta dos fluxos de tesouraria, balanço analítico, demonstração de resultados líquidos, balanço analítico, anexos ao balanço e demonstração de resultados e parecer do órgão fiscalizador) e ainda, a elaboração do balanço social.

Ao órgão de fiscalização incumbe, para além da monitorização da gestão, emitir um parecer sobre os documentos de prestação de contas que avalie a sua exactidão e legalidade.

3.2. A Reforma do Tesouro Público

A Reforma do Tesouro Público configura, segundo Sousa Franco¹⁴ (1999), uma aspiração dos últimos vinte anos em modernizar as nossas finanças públicas, visando evitar ou minimizar desperdícios na aplicação do dinheiro dos contribuintes, ou seja maximizar a utilidade dos dinheiros públicos.

As exigências de rigor orçamental da União Económica e Monetária (UEM) no âmbito da adesão à moeda única (Euro), a RAFE que prevê a racionalização na utilização dos recursos financeiros, tendo como um dos principais eixos de actuação a unidade da tesouraria do Estado, a desburocratização e a aproximação da Administração aos administrados são os principais factores apontados pelo MF (1999) para necessidade de reformar o Tesouro Público.

A Lei Orgânica do Ministério das Finanças (MF), aprovada pelo Decreto-Lei 158/96, de 3 de Setembro, desencadeou o processo de modernização do Tesouro Público, nomeadamente na criação do Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) que, de uma

¹² Dívida de curto prazo (inferior a um ano), ou seja é regularizada no ano económico da sua contracção para fazer face a necessidades ocasionais de tesouraria (Silva, 2002).

¹³ Dívida que se verifica em exercícios subsequentes ao da sua geração (Silva, 2002).

¹⁴ In prefácio da publicação do ministério das Finanças (1999) sobre a Reforma do Tesouro Público.

forma especializada, concentrou a gestão da dívida pública no intuito de minimizar os encargos a ela inerentes e na definição precisa da missão da Direcção Geral do Tesouro (DGT), que passou a ser dotada de uma Lei Orgânica, através do Decreto-Lei n.º 186/98, de 7 de Julho, visando uma organização mais dinâmica, flexível, adaptável e altamente vocacionada para a gestão previsional e integrada dos dinheiros públicos. Com a aprovação do Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de Julho, o IGCP passa a integrar também a gestão da tesouraria do Estado numa óptica de melhor articulação com o endividamento público. Nos últimos anos, o IGCP tem vindo a desenvolver instrumentos apoiados em novas tecnologias com de intuito prosseguir com o princípio da unidade da tesouraria do Estado, assemelhando-se cada vez mais a uma entidade bancária.

3.2.1. Caracterização do novo Regime da Tesouraria do Estado

A revisão do RTE preconizada no Decreto-Lei n.º 191/99¹⁵, de 5 de Junho, numa óptica de gestão previsional e integrada, prevê, segundo o MF (1999), uma estrutura vocacionada para o planeamento e acompanhamento dos fluxos de tesouraria dos serviços integrados e dos SFA¹⁶. Com efeito, protagoniza a DGT¹⁷, no âmbito da sua missão de gestão da tesouraria central, como entidade incumbida de optimização da gestão global dos fundos públicos. Para a prossecução deste desiderato apoia-se fundamentalmente em dois eixos estratégicos:

- Maior coerência e transparência do RTE
- Aprofundamento da unidade da tesouraria do Estado

Maior coerência e transparência do RTE traduz-se essencialmente na clarificação das operações de tesouraria, que abrangem os movimentos de fundos quer em execução do OE, quer pelas Operações Específicas do Tesouro (OET), cujo o conceito passa a ser também introduzido através de situações tipo previstas no capítulo IV deste diploma. Neste âmbito, destaque também para a clarificação da competência de antecipação de fundos do OE da União Europeia (UE), sendo esta exclusiva do director da DGT.

O aprofundamento da unidade da tesouraria do Estado assenta essencialmente no posicionamento da DGT como núcleo da actividade financeira do Estado quer “enquanto

¹⁵ Alterado pelas Leis n.º 3-B/2000 de 4 de Abril e 107-B/2003 de 31 de Dezembro.

¹⁶ Nos termos do art. 74º da Lei nº 60-A/2005, de 30 de Dezembro, que aprovou o OE para 2006, as Entidades Públicas Empresariais (EPE) também ficam integradas no princípio da Unidade da Tesouraria do Estado tendo também que dispor de contas na DGT, usufruindo do mesmo serviço equiparado ao da actividade bancária.

¹⁷ Actualmente, em conformidade com o Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de Julho, a função de gestão da tesouraria central do Estado passa a ser integrada no Instituto de gestão do Crédito Público, IP (IGCP), passando a designar-se de Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP cuja sigla se mantém.

banco do Orçamento de Estado quer enquanto banco dos Serviços e fundos autónomos” (MF, 1999, p. 83). Neste quadro, nos termos do artigo 2º deste diploma, deve em relação aos serviços integrados, colaborar na execução do OE, efectivando o pagamento das despesas e a cobrança das receitas e, em relação aos SFA¹⁸, que o diploma passa a integrar, assegurar a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária nas mesmas condições de eficiência, obrigando estes a dispor de contas na DGT, através das quais devem proceder às operações de pagamento e cobrança e onde devem manter depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria. Neste âmbito, o RTE prevê ainda, como prolongamentos da unidade da tesouraria do Estado, a generalização da utilização de meios de pagamento do Tesouro mais cómodos, económicos e céleres, essencialmente via sistema de *home banking*, e o alargamento, simplificação e uniformização de procedimentos de cobrança, através da Rede de Cobranças do Estado (RCE). Esta rede, sustentada pelo Documento Único de Cobrança (DUC)¹⁹ estendeu a sua ligação com mais entidades responsáveis pela cobrança de receitas do Estado, promovendo concomitantemente a aproximação entre Administração e administrados.

Todas estas funções inerentes à competência da gestão da tesouraria, por parte da DGT, transitaram em conformidade com o disposto no Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de Julho, para o Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP), que passou a designar-se de Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, mantendo, no entanto, a mesma sigla.

3.2.2. O Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público

O Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP), criado em 1996, através da Lei Orgânica do Ministério das Finanças, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de Setembro, é, em conformidade com o seu Estatuto, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 160/96, de 4 de Setembro, uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e património próprio, sujeita à tutela e superintendência do Ministro das Finanças, tendo como objecto a gestão da dívida pública directa e do financiamento do Estado, bem como a coordenação do financiamento dos fundos e serviços autónomos.

A necessidade de adaptação ao Euro e a crescente especialização exigida quer na emissão, quer na gestão da dívida pública face aos encargos avultados que o seu serviço gera, foram factores determinantes para a criação desta estrutura²⁰. Face à sua especialização, foi dotada, quer de flexibilidade de gestão, quer de meios técnicos e humanos, apta a “concentrar de uma forma empresarial, independente e alheia a pressões

¹⁸ Podendo incluir-se também aos SFA das Regiões autónomas e das Autarquias locais.

¹⁹ Regulado pela Portaria n.º 1423-I/2003, de 31 de Dezembro.

²⁰ Ver ANEXO C – ESTRUTURA ORGÂNICA DO IGCP.

políticas gastadoras, a gestão da nossa dívida pública, permitindo tirar o máximo proveito da redução dos juros do serviço da dívida pública” (Franco, 1999, p. 7).

Com a aprovação do Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de Julho, o IGCP passa também a integrar a gestão das disponibilidades de tesouraria anteriormente cometida à DGT, possibilitando de acordo com o preâmbulo deste diploma, maior especialização técnica, melhor articulação da informação, maior capacidade negocial perante o sistema financeiro, melhor controlo dos riscos de crédito e liquidez e optimização dos modelos de gestão previsional.

Assim, face a esta alteração ao seu Estatuto, compete ao IGCP²¹:

- “A gestão da tesouraria central do Estado, bem como a gestão da dívida pública directa e do financiamento do Estado, subordinando-se à Lei Quadro da Dívida, às Leis do Orçamento do Estado e às orientações definidas pelo Governo;
- O Instituto, pode, ainda, prestar ao Estado e a outras entidades públicas, serviços de consultoria e assistência técnicas, bem como gerir dívidas de entidades do sector público administrativo e activos destas constituídos por títulos de dívida pública.”

Segundo o mesmo Estatuto, o IGCP está também sujeito à fiscalização sucessiva do Tribunal de Contas (TC).

Assim a reforma da gestão da tesouraria do Estado, consubstanciada na integração da gestão da tesouraria e da dívida pública passa a reger-se pelos princípios da unidade e equilíbrio de tesouraria, gestão integrada dos activos e passivos financeiros do Estado, minimização do financiamento externo do Estado e redução dos saldos de Tesouraria para níveis de segurança mínimos tecnicamente aceitáveis, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 2º do Decreto-Lei n.º 237/2007, de 30 de Julho.

3.2.1.1. A unidade da tesouraria do Estado

De acordo com o IGCP²², a unidade da tesouraria do Estado, configura um objectivo estratégico para a gestão da tesouraria. A mesma entidade, refere que a unidade da tesouraria do Estado, assenta na centralização dos fluxos de tesouraria do Estado, quer dos serviços integrados, quer dos SFA e das EPE, conducente à optimização da sua afectação e à consequente minimização do recurso ao endividamento público.

A prossecução deste desiderato posiciona o IGCP enquanto entidade responsável pela gestão global dos fundos públicos, numa óptica de gestão previsional e integrada, devendo esta entidade, apoiada em fortes tecnologias de informação, levar a efeito uma actividade equiparada à bancária, ou seja, afirmar-se como o banco do Estado. Neste

²¹ Informação disponível no sítio da Internet: <http://www.igcp.pt/gca/?id=43> (16/04/08).

²² Informação disponível no sítio da Internet: <http://www.igcp.pt/gca/?id=568> (16/04/08).

quadro, a unidade de tesouraria permite inequivocamente a rentabilização dos recursos financeiros do Estado, pois ao otimizar a gestão da liquidez, minimiza os encargos financeiros do Estado decorrentes do recurso ao endividamento público e maximiza potenciais ganhos de rendibilidade por ser uma só entidade a concentrar e administrar todos os fundos públicos.

Barbosa da Silva (1994) advoga que o princípio da unidade de tesouraria é mesmo um imperativo para a boa gestão financeira do Estado e que, para a sua consecução, são necessárias tecnologias de informação que assegurem a articulação entre os níveis micro (serviços e organismos) e o nível macro (OE), garantindo informação imediata para a entidade que gere os fluxos de tesouraria. Assim, numa lógica de contabilidade de compromissos apoiada num sistema de informação moderno, assegura-se a gestão previsional e integrada da tesouraria, isto é, permite-se “o conhecimento, quer do activo realizável (diferença entre as liquidações e as cobranças) quer do passivo exigível (diferença entre os compromissos assumidos e os pagamentos efectuados)” (Barbosa da Silva, 1994, p.16), que assegura o *macro cash management* conducente à minimização do recurso à dívida pública e à consequente redução dos encargos financeiros com a mesma.

Nos últimos anos, o IGCP também tem desenvolvido novos conceitos assentes em inovações tecnológicas que se assumem como prolongamentos do princípio da unidade da tesouraria do Estado, nomeadamente:

- A banca on-line – *home banking* do IGCP
- O Alargamento e melhoria da Rede de Cobranças do Estado (RCE)

De acordo com o IGCP (2007)²³, o *home banking* é um serviço de banco ao domicílio disponibilizado pela Internet aos serviços integrados, SFA e EPE, através do qual se pode proceder a pagamentos, recebimentos, aplicações financeiras, consulta de movimentos e ainda a aceder a um serviço personalizado através de uma rede de gestores de clientes. Em termos de recebimentos poder-se-ão efectuar depósitos em numerário ou cheque, através do registo no sistema que emite um talão para posterior depósito num dos bancos com protocolo com o IGCP, efectuar Transferências Electrónicas Interbancárias (TEI) Nacionais e Europeias e ainda, efectuar recebimentos através da rede de caixas Multibanco da Sociedade Interbancária de Serviços (SIBS). Os pagamentos podem ser efectuados através da emissão, à unidade (*on-line*) ou vários em simultâneo (*upload* de ficheiros), de cheques e TEI Nacionais e Europeias, ou através da emissão de transferência para outras contas do IGCP, nomeadamente, os pagamentos ao Estado via DUC. Este sistema permite ainda, fazer aplicações financeiras em Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo (CEDIC)²⁴

²³ In documento de acção de formação aos organismos clientes do IGCP (2007).

²⁴ Instrumento regulamentado pela Resolução do Conselho de Ministros nº157/06, de 2 de Novembro.

desde que se negoceiem entre um a dois dias úteis anteriores à data de início de aplicação, com o montante mínimo de cem mil euros e num prazo de vencimento até doze meses. Este instrumento de financiamento, embora configure dívida para o Estado, representa um activo para os SFA que subscrevam, ou seja, no conjunto do SPA essa dívida anula-se. Todos os dados relativos a movimentos, depósitos, débitos e créditos, assim como de saldos, podem ser consultados no sistema.

O alargamento e melhoria da RCE, segundo o MF (1999), consubstancia a adaptação do DUC aos meios electrónicos e à sua extensão a novas entidades públicas administradoras de receitas que, através do Sistema de Cobranças do Estado (SCE) procedem à arrecadação das receitas que lhes estão afectas, permitindo o controlo informático das cobranças e depósitos diários na tesouraria do Estado. O DUC adaptado aos meios electrónicos traduz-se num documento onde consta um conjunto de informação normalizada numa linha óptica que permite a sua recolha, transmissão e tratamento automatizado entre os sistemas envolvidos na gestão das cobranças do Estado. Com efeito, a extensão do DUC a novas entidades e a sua adaptação aos meios electrónicos na cobrança, permite a centralização mais célere dos fluxos de tesouraria, maior controlo e monitorização entre o volume e valor de documentos cobrados e a correspondente entrada de fundos, proporcionando ainda, maior comodidade e segurança para os cidadãos.

Posteriormente obteve-se ainda, através de negociação com novas entidades administradoras de receita, um encurtamento do prazo de informação e disponibilização dos fundos no tesouro, tornando ainda mais célere a centralização dos fluxos de tesouraria.

3.2.2. A aplicação do Regime da Tesouraria do Estado quanto aos Serviços e Fundos Autónomos

De acordo com o MF (1999) a tesouraria central do Estado desenvolve a sua actividade em função da sua envolvente externa no intuito de fazer face às necessidades dos potenciais alvos – universo das entidades pertencentes ao sector público. Assim, em concorrência directa com o sector bancário, o Tesouro pretende ser o banco do Estado prestando serviços equiparados à banca comercial nas mesmas condições de eficiência. Face a este desafio o MF (1999) considera que o melhor indicador do sucesso desta transformação é a capacidade de atracção dos SFA para a esfera do Tesouro, argumentando que estes não devem ver a prossecução da unidade da tesouraria do Estado como uma imposição legal, mas sim como um objectivo a alcançar e preservar.

No entanto o RTE, aprovado pelo Decreto-Lei nº 191/99, de 5 de Junho, estabelece no n.º 2 do artigo 2º que “devem os serviços e fundos autónomos, de carácter administrativo ou empresarial, dispor de contas abertas na Direcção-Geral do Tesouro, através das quais promovem as respectivas operações de cobrança e pagamento e onde mantêm depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria”. O mesmo diploma prevê nos artigos

1º e 2º que, em relação aos SFA, cabe à DGT assegurar serviços equiparados à actividade bancária nas mesmas condições de eficiência e prevê ainda, nos termos do n.º 3 do artigo 50º do RTE, que todos os SFA deverão transferir todas as disponibilidades e excedentes para a conta no Tesouro até ao início do exercício orçamental de 2002.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 2 de Junho, vem desenvolver e aperfeiçoar esta matéria ao estabelecer que todos os SFA abrangidos pelo RTE até ao início de 2002 deverão garantir de forma gradual a transferência das aplicações financeiras e dos excedentes e disponibilidades de tesouraria para a DGT, dispondo que até ao final de 2001 deveriam estar garantidos 30% do total e até ao final de 2002 deveriam estar garantidos 60%.

A Lei do OE para 2002, Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro, vem estabelecer no artigo 62º que as transferências do OE para estes organismos só se poderia efectuar mediante uma conta aberta junto da DGT e que até 31 de Março de 2002 os SFA deveriam enviar um plano financeiro de modo a verificar-se o cumprimento da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 2 de Junho.

O Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro, que aprova a Lei de execução orçamental para 2002, vem ainda referir que os SFA que obtiveram juros, através de verbas não depositadas no Tesouro em 2001, desrespeitando o constante na referida Resolução do Conselho de Ministros, constituem receita geral do Estado²⁵, tendo de os entregar 30 dias após a publicação deste diploma.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2002, de 25 de Setembro, estabelece o dia 30 de Setembro de 2002 como data limite para todos os SFA manterem continuamente as suas disponibilidades e excedentes de tesouraria em conta aberta junto à DGT, clarificando que o RTE também se aplica a todas as entidades do SPA, cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico das EPE.

De acordo com Capítulo VIII do parecer do TC sobre a CGE de 2001, relativo às operações de tesouraria, o número de SFA clientes do Tesouro passou de 55, no final do ano 2000, para 245 no final de 2001 e o número de contas evolui de 104 para 416. Porém, o aumento de clientes e contas no Tesouro, não significou a transferência de verbas dos SFA conforme preconiza a Resolução do Conselho de Ministros 45/2000. Constatou-se ainda que, não obstante o aumento de contas abertas no Tesouro, os excedentes e disponibilidades destas entidades não foram transferidos para essas contas. Neste quadro, de acordo com os dados disponibilizados pela DGT, dos 443 SFA considerados, 31 não enviaram informação, e dos restantes 412, 347 não tinham valores depositados no Tesouro, 43 tinham depósitos inferiores a 60% e apenas 22% tinham depósitos com valores superiores a 60%, logo, somente 5% dos SFA cumpriram o disposto na Resolução 45/2000.

²⁵ Esta penalização tem vindo a constar nos Decretos-Lei de execução orçamental subsequentes, inclusive o de 2008 aprovado pelo Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março.

O TC conclui ainda que visto que o princípio da unidade da tesouraria do Estado foi assumido pelo MF como um objectivo a atingir e a preservar e não como uma imposição legal como os SFA, a situação de incumprimento deve ser ultrapassada através da prestação efectiva de um serviço equiparado ao bancário. No parecer sobre a CGE de 2006, o TC continua a concluir o fracasso²⁶ do cumprimento deste princípio fundamentalmente por duas razões:

- Nem sempre a DGT consegue assegurar serviços equiparados aos da actividade bancária nas mesmas condições de eficiência que a banca comercial;
- Não ser aplicável dada a natureza jurídica do Organismo.

Por fim o TC destaca ainda as dificuldades de aferição da implementação deste princípio referindo que a informação disponibilizada pela DGT e DGO nem tem sido coerente.

²⁶ Em conversa exploratória, Barbosa da Silva, ex-Director da Direcção Geral da Contabilidade Pública, afirma peremptoriamente que o RTE, designadamente no que respeita ao princípio da unidade da tesouraria do Estado que preconiza, não foi inicialmente pensado para responder às necessidades dos SFA.

PARTE II – ESTUDO DE CASO

CAPÍTULO IV – APLICABILIDADE DO REGIME DA TESOURARIA DO ESTADO NAS OGFE

4.1. Enquadramento jurídico e institucional das OGFE

Os Estabelecimentos Fabris do Exército (EFE), tal como preconiza a Lei nº 2 020, de 19 de Março de 1947, desenvolvem essencialmente a actividade industrial e comercial, no sentido de prover as necessidades da Defesa Nacional que não possam ser desenvolvidas por empresas privadas, ou que, por razões de rapidez de acção, eficiência ou segurança, tal não seja conveniente.

As OGFE são um EFE nascido a 1 de Setembro de 1969, fruto da fusão entre as Oficinas Gerais de Fardamento (OGF) e a Fábrica Militar de Santa Clara (FMSC) em conformidade com o Decreto-lei n.º 49 188, de 13 de Agosto de 1969. Esta fusão teve por intuito dimensionar o estabelecimento para possibilitar um apoio logístico de escala aos cerca de 300 000 efectivos envolvidos na guerra colonial.

Nos termos do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 39 101, de 28 de Fevereiro de 1953, “todas as despesas a fazer por conta das dotações inscritas para o pagamento de despesas de exploração fabril e comercial podem ser realizadas independentemente de quaisquer formalidades legais”. Como reforço deste espírito de gestão empresarial o artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 41 892, de 3 de Outubro de 1958, que define as normas orgânicas dos EFE, dispõe que os EFE “regem-se por princípios e normas que regulam a actividade financeira das empresas privadas”. O mesmo artigo enquadra ainda os EFE no regime financeiro excepcional, ou seja, atribui-lhes autonomia administrativa e financeira. Este espírito empresarial subjacente aos EFE em geral, para além de sustentado pelo ordenamento jurídico, também é sustentado pela doutrina. A este respeito, Franco (1982), refere que os Estabelecimentos Fabris não podem deixar de ser considerados como empresas públicas imperfeitas, já que dispõem de ampla autonomia de gestão empresarial e contam com recursos próprios.

O Decreto-Lei n.º 252/72, de 27 de Julho, para além de reforçar que os EFE têm autonomia administrativa e financeira, preconiza ainda que estes gozam de personalidade jurídica. A escrituração, nos termos do artigo 2.º do mesmo diploma, é realizada através de duas contabilidades paralelas: a contabilidade industrial e comercial e a contabilidade orçamental que visa não só fornecer os elementos necessários à elaboração da conta de gerência, como também prestar contas ao Tribunal de Contas a que o artigo 18.º do Decreto-Lei 38 476, de 24 de Outubro de 1951 obriga.

Nos termos do n.º 6 do artigo 20.º da Lei Orgânica do Exército, aprovada pelo Decreto-Lei nº 61/2006, de 21 de Março, os EFE “estão sujeitos aos poderes de direcção e fiscalização do Comando da Logística”.

Em cumprimento do disposto no Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, as OGFE dispõem de um órgão de gestão responsável pela elaboração dos instrumentos de gestão previsional e de prestação de contas, bem como de um órgão de fiscalização, o Conselho Fiscal dos Estabelecimentos Fabris (CFEF), compreendido no Comando da Logística. Em conformidade com o n.º 1 do artigo 16º do Decreto-Regulamentar 74/2007, de 2 de Julho, compete ao CFEF emitir parecer sobre a legalidade e exactidão da prestação de contas dos EFE.

Toda a sua actividade das OGFE é financiada em pleno por receitas próprias, isto é, não recebe qualquer dotação oriunda do OE, cumprindo e até ultrapassando a capacidade de financiamento prevista na Lei 8/90, de 20 de Fevereiro, para atribuição do regime de autonomia administrativa e financeira.

As OGFE, geridas por Oficiais do Serviço de Administração Militar (SAM), apresentam actualmente uma estrutura orgânica²⁷ que assenta numa filosofia de gestão que se pretende flexível, dinâmica e descentralizada, no sentido de dar resposta contínua e atempada a todos os desafios do mercado numa óptica de satisfação do cliente.

A estrutura orgânica das OGFE contempla cinco Serviços indispensáveis para a prossecução das suas atribuições – serviços comerciais, serviços industriais, serviços de finanças e contabilidade, serviços gerais e centro comercial, e ainda contempla outros órgãos de aconselhamento ou de apoio técnico à direcção.

O conjunto de todas as características enunciadas converge naturalmente para a prossecução da sua missão. Assim, nos termos e para os efeitos do Decreto-lei n.º 49 188, de 13 de Agosto de 1969, as OGFE têm como finalidade:

- a) Confeccionar os artigos de vestuário, calçado, equipamento, arreio e de correame, de material de bivaque e acampamento, as roupas e tendas hospitalares e roupas de material de aquartelamento destinados às Forças Armadas (FA);
- b) Executar os grandes concertos dos artigos mencionados na alínea anterior;
- c) Exercer outras actividades congéneres julgadas necessárias às instituições militares, quer em tempo de paz, quer em tempo de guerra;
- d) Armazenar e conservar, eventualmente, toda ou parte da reserva de fardamento necessária à mobilização das FA;
- e) Fornecer aos militares, a preços módicos, directamente ou por intermédio de cantinas, cooperativas ou organismos similares, artigos de uniforme e de utilidade particular, confeccionados ou não nas suas oficinas.

²⁷ Ver ANEXO D – ESTRUTURA ORGÂNICA DAS OGFE

De um modo geral, poder-se-á dizer que as OGFE proporcionam apoio logístico das classes II e VII ao Exército em permanência e eventualmente a outros ramos das FA, bem como das Forças de Segurança e Protecção Civil, garantindo um stock de segurança para fazer face a eventuais contingências. De realçar ainda, a comercialização a preços módicos, através do Centro Comercial²⁸ das OGFE, de artigos de uniforme e de utilidade particular no âmbito do apoio à família militar.

4.2. Breve descrição da actual situação económico-financeira

As OGFE foram criadas e dimensionadas nos anos 60 do século passado para efectuar apoio logístico às FA portuguesas durante a Guerra Colonial, período no qual o contingente nacional era composto por mais de 300.000 efectivos.

Actualmente, com o fim do Serviço Efectivo Normal (SEN) e o início da profissionalização do Exército, o efectivo ficou reduzido a cerca de 24.500 militares²⁹. Com efeito, a redução abrupta do efectivo, mantendo a mesma estrutura, provocou um sobredimensionamento considerável que configura actualmente o maior constrangimento económico-financeiro das OGFE, pois este fenómeno, por si só, aumenta significativamente os custos fixos, quer pelas infra-estruturas, quer pela capacidade instalada subaproveitada, quer pelo manifesto excesso de recursos humanos que não pode ser livremente gerido pela Direcção.

Outro ponto com bastante pertinência diz respeito às tecnologias de informação, pois o sistema informático adoptado pelas OGFE, sistema AS/400 da IBM, está obsoleto e produz informação para a gestão com um atraso médio de um mês e meio, inviabilizando claramente uma correcta acção de pilotagem e correcção dos resultados.

Denota-se também dificuldades no planeamento das aquisições de matéria-prima, pois a aparente descoordenação entre a Direcção de Material e Transportes (DMT), Direcção de Aquisições (DA) e Depósito Geral de Material do Exército (DGME) impede a manifestação de necessidades em tempo oportuno às OGFE, provocando graves contratempos ao nível do planeamento da tesouraria e das aquisições, resultando na perda de capacidade negocial com fornecedores e na prática de preços menos competitivos.

As dívidas de clientes, nomeadamente da DA, em virtude do fardamento e equipamento das Forças Nacionais Destacadas (FND) ascendiam no final de 2007 a 1 541 064,38 euros.

²⁸ O vulgo Casão Militar que conta actualmente com pontos de venda no Porto, Tancos, Évora, Santa Margarida, Entroncamento, Ponta Delgada e Ilha Terceira.

²⁹ In Nota para a comunicação social do Ministério da Defesa Nacional (2007), sobre a Reestruturação da Manutenção Militar e das Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento (<http://www.portugal.gov.pt/Portal/Print.aspx?guid=%7B20708D4F-C581-4D04-9A87-18E15FBDA0D1%7D>, 26/04/2008)

As dívidas de cobrança duvidosa³⁰, referentes a trabalhos para a antiga Direcção dos Serviços de Intendência (DSI), dívidas de clientes do Centro Comercial, dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e principalmente as referentes ao negócio não conseguido com fardas para a Polónia ascendiam no final de 2007 a 11 150 346,93 euros. Neste quadro, as dívidas de cobrança duvidosa representam 53% do total de dívidas de terceiros. Consequentemente, o prazo médio de pagamentos³¹, embora tenha vindo a ser reduzido, era no final de 2007, de 179 dias.

No sentido de não agravar mais a perda de capacidade negocial, ou mesmo recusa de fornecimento por parte dos fornecedores, recorreu-se ao crédito, envolvendo os respectivos encargos inerentes. O endividamento bancário no final do ano de 2006 de 14 980 525,97 euros representava 63% do passivo, no entanto em 2007 amortizou-se à banca 1,5 milhões de euros pois os encargos financeiros, agravados com a subida das taxas de juro, estavam a ficar insustentáveis, tendo sido reduzidos de 759 016,33 euros em 2006 para 694 019,06 euros em 2007, ou seja uma de redução 9,47% de custos financeiros.

A sua autonomia financeira,³² que traduz a capacidade de contrair empréstimos a médio e longo prazo suportada pelos capitais próprios, em 2007 era de 0,50 melhorando em dois pontos percentuais relativamente a 2006. O volume de negócios também tem vindo a decrescer ao longo dos últimos anos, situando-se em 2004 nos 20 947 euros e em 2006 nos 15 943 euros, o que representa uma quebra de cerca de 5 milhões de euros em dois anos, principal razão para o resultado líquido negativo de 265 000 euros em 2006.

Não são também de negligenciar os consideráveis níveis de absentismo, muito por culpa do progressivo envelhecimento dos trabalhadores, em virtude da proibição de admissão de mais pessoal, provocando também constrangimentos pois existem áreas muito específicas que exigem especialização artesanal e que não têm, desta forma, continuidade assegurada. Por fim, é de realçar que o período de incerteza que as OGFE vivem, face a alguns estudos de viabilidade em curso, inviabiliza para já, naturalmente, investimentos avultados até à decisão do futuro deste EFE.

4.3. O processo de adesão ao Regime da Tesouraria do Estado

O processo de adesão das OGFE ao RTE e consequentemente ao princípio da unidade da tesouraria do Estado remonta a Abril de 2002, através de um ofício enviado pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO). Esta questionava o cumprimento da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 2 de Junho. Face a este pedido de informação, as OGFE responderam que, tal como o previsto no artigo 50.º do RTE, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, aguardava-se publicação de legislação complementar

³⁰ Ver ANEXO E – DÍVIDAS DE CLIENTES DAS OGFE.

³¹ Ver ANEXO F – EVOLUÇÃO DO PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTOS DAS OGFE.

³² Representa o quociente entre os capitais próprios e o activo total.

necessária à sua aplicação. Questionou-se ainda se, face à necessidade das OGFE recorrerem ao crédito para a prossecução da sua missão, a DGT se encontraria em condições de oferecer este e outros serviços disponibilizados pela banca comercial.

Em 1 de Outubro de 2002 a DGO volta a questionar as OGFE, desta feita sobre o cumprimento da Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2002 de 25 de Setembro. As OGFE, em resposta, alegam que, embora já tivessem procedido ao pedido da minuta para a abertura da respectiva conta na DGT, na sequência de uma conversa telefónica, a resposta quanto à questão da DGT proporcionar recurso ao crédito foi negativa. Questionou ainda a DGO quanto à assunção das contas correntes caucionadas (empréstimos), na banca comercial, visto que a adesão ao RTE pressupunha transferência dos seus saldos, originando incumprimento do contrato com a entidade bancária.

Face ao exposto, foi sugerido às OGFE para contactarem a DGO posteriormente, em virtude de ser o primeiro organismo nestas condições. Neste quadro, verifica-se inicialmente o incumprimento do previsto no RTE por razões de ordem técnica, isto é, por razões que inviabilizam a adequada gestão financeira das OGFE.

Em 16 de Outubro do mesmo ano, a DGO envia novo ofício informando que nos termos do n.º3 do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º23/2002, as OGFE teriam de devolver os juros auferidos em instituições financeiras. As OGFE por sua vez informaram que os únicos registos de juros diziam respeito a encargos financeiros com empréstimos à banca em virtude do atraso no recebimento dos principais clientes.

Ainda em 2002, a par deste problema, o Tenente-General Quartel-Mestre-General (QMG), Comandante da Logística convocou uma reunião com as direcções de todos os EFE, no sentido de ser tomada uma decisão uniforme quanto à adesão ao RTE. Com efeito, sustentado por parecer jurídico, concluiu-se que os EFE, ao invés dos SFA, são dotados por Lei de personalidade jurídica e que se regem por princípios e normas que regulam a actividade das empresas privadas, assumindo-se de acordo com a própria doutrina, como empresas públicas, embora imperfeitas, devido à ampla autonomia de gestão empresarial e recursos próprios com que financiam totalmente a sua actividade. Assim, no entendimento do Comando da Logística, às razões de ordem técnica mencionadas supra, acrescem razões de ordem jurídica para a não aplicação do RTE, pois as empresas públicas à data não estavam sujeitas ao RTE e consequentemente também não estavam sujeitos ao princípio da unidade da tesouraria do Estado.

Em Abril de 2007, a DGT refere que o cumprimento das OGFE ao princípio da unidade da tesouraria do Estado era nulo. Em resposta as OGFE, mais uma vez, alertam para as mesmas razões de ordem técnica e de natureza jurídica, acrescentando ainda que o facto da sua actividade ser passível de obtenção de lucro, distribuírem os resultados líquidos pelas diversas contas, serem sujeitos passivos de Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) e parte dos lucros poderem ser tributados em Imposto sobre o Rendimento das pessoas

Colectivas (IRC) que os exclui dos SFA, visto que estas características apenas se verificam nas empresas.

Com a entrada em vigor da Lei do OE para 2007 que prevê a integração das EPE no RTE, a DGO enviou em Outubro de 2007 um ofício sustentado por uma nota jurídica³³, preconizando que, sendo defensável a natureza jurídica de EPE aos EFE, os mesmos estariam sujeitos ao RTE, designadamente ao princípio da unidade de tesouraria do Estado. Assim, as OGFE teriam de dispor de contas bancárias abertas junto do IGCP para efeito de realização de operações de cobrança e pagamento, de recebimento, contabilização e controlo das receitas próprias e de depósito dos seus excedentes e disponibilidades de tesouraria. Face ao exposto, a Direcção das OGFE informa que estão a ser efectuadas diligências no sentido do Comando do Exército tomar uma decisão em nome de todos os EFE.

Embora o ordenamento jurídico vigente o obrigue, ainda não foram encontradas soluções por parte do Tesouro para responder às especificidades expostas por este EFE, não tendo as OGFE até à presente data aderido em pleno ao RTE e, consequentemente, ao princípio da unidade da tesouraria do Estado.

CAPITULO V – METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS

5.1. O Problema e Hipóteses

Para a elaboração do estudo de caso das OGFE, no intuito de dar resposta ao problema, “Quais os constrangimentos que levaram as OGFE a não cumprir ainda o Regime da Tesouraria do Estado? ” conduziu-se a investigação no sentido de confirmar ou infirmar as seguintes hipóteses:

-H1 – “ Face ao cariz empresarial das OGFE, a adesão ao Regime da Tesouraria do Estado inibe o acesso a serviços bancários que condicionam a gestão adequada da sua tesouraria e prejudicam as suas relações com terceiros”.

-H2 – “A aplicação do Regime da Tesouraria do Estado às OGFE provocará um agravamento considerável do passivo das OGFE”.

5.2. Técnicas e Procedimentos

5.2.1. Técnicas Documentais

³³ Nota jurídica n.º 13 100-A/2007.

Na elaboração deste estudo de caso foram consultados vários diplomas legais que aprovam e regulam toda a actividade das OGFE, bem como os relativos ao RTE. Consultou-se ainda documentação oficial e a página da Internet de que as OGFE dispõem.

5.2.2. Técnicas não Documentais – entrevistas

Face ao problema e ao objecto de estudo, a população é bastante restrita, pelo que não houve necessidade de se proceder à recolha de amostragem. Neste quadro, optando por uma análise qualitativa, elaboraram-se duas entrevistas semi-estruturadas, pois estas possibilitam a “obtenção de uma grande riqueza informativa” (Moreira, 2007, p.211).

A primeira entrevista, de oito perguntas abertas, foi dirigida aos Oficiais do Exército pertencentes ao Serviço de Administração Militar (SAM) com responsabilidades na gestão financeira das OGFE, designadamente o Oficial que foi pela primeira vez confrontado com este problema e que tomou a decisão de não adesão ao princípio da unidade da tesouraria do Estado, mantida até hoje, a actual Direcção (director e subdirector) e o chefe dos Serviços de Finanças e Contabilidade.

A segunda entrevista, dirigida aos gestores de conta com os quais as OGFE estabelecem relações, contempla duas perguntas abertas relativas ao impacto que a renúncia dos contratos celebrados com a banca teria na gestão financeira das OGFE.

Ambas as entrevistas foram sujeitas a um processo de validação ao serem aplicadas a um grupo de entrevistados no sentido de verificar a sua adequação ao objectivo proposto, a adequação da terminologia utilizada e de verificar a correcta formulação das perguntas, sofrendo sucessivas adaptações até ao guião definitivo³⁴. A informação recolhida pelas entrevistas visou dar resposta ao problema inicial através do apuramento da veracidade ou falsidade das hipóteses formuladas.

5.3. Procedimentos para a elaboração das entrevistas

No sentido de obter o máximo de informação, os entrevistados tiveram acesso antecipado aos respectivos guiões. Os guiões foram seguidos rigorosamente no intuito de não dispersar para outras questões menos relevantes, sendo direccionada para a resposta ao problema proposto. O processo de análise da informação recolhida foi norteado pela comparação das respostas à mesma questão, traduzindo-se na procura dos principais pontos de convergência das respectivas respostas, bem como de outros pontos de vista bastante divergentes ou inovadores.

³⁴ Ver APÊNDICES A e B – GUIÃO DE ENTREVISTA.

CAPÍTULO VI – APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

6.1. Apresentação dos resultados

Da análise exaustiva às respostas dos Oficiais do Exército com responsabilidades ao nível da gestão financeira, nomeadamente os envolvidos no processo de adesão ao Regime de Tesouraria do Estado e o consequente princípio da unidade de tesouraria do Estado, compilou-se para cada pergunta uma resposta harmoniosa.

De acordo com as questões levantadas, as respostas dos Oficiais do Exército com responsabilidades ao nível da gestão financeira das OGFE foram as seguintes:

1 -

a) O actual modo de funcionamento da tesouraria das OGFE, embora se norteie pelos princípios contabilísticos geralmente aceites, não atende ao actual Regime da Tesouraria do Estado, previsto no Decreto-Lei n.º 191/99 de 5 de Junho. Assim todos os excedentes e disponibilidades de tesouraria das OGFE não estão depositados em conta junto ao IGCP, como prevê o RTE, mas sim em contas na banca comercial, designadamente na Caixa Geral de Depósitos (CGD), no Banco Português de Investimento (BPI) e no Millennium BCP, a partir das quais se gere a tesouraria de acordo com a previsão constante no orçamento de Tesouraria mensal, elaborado pelo Serviço Finanças e Contabilidade deste EFE.

b) É consensual que existem duas grandes razões para a não aplicação do RTE e do consequente princípio da unidade da tesouraria do Estado às OGFE:

- Por razões de ordem jurídica;
- Por razões de ordem Técnica.

As razões de ordem jurídica prendem-se com o facto das OGFE, para além de autonomia administrativa e financeira, serem dotadas de personalidade jurídica e serem geridas de acordo com os princípios de gestão das empresas do sector privado. Estas características, para além de estarem plasmadas nos diplomas que aprovam e regulam o seu funcionamento, são também sustentadas pela Doutrina e Jurisprudência, afastando as OGFE dos típicos SFA, embora seja esta a classificação entendida pela DGO. A este respeito consta uma orientação do Tenente General comandante da Logística uniforme para todos os EFE, consubstanciada num parecer jurídico da Secção de Auditoria e Contencioso deste Comando funcional, porém a responsabilidade da decisão é sempre do Director deste Estabelecimento Fabril.

As razões de ordem técnica prendem-se com o facto do IGCP ainda não se apresentar como uma verdadeira entidade equiparada à bancária, não prestando assim os

serviços que este organismo considera essenciais a uma gestão de tesouraria adequada às suas características empresariais e especificidades, conducente a uma gestão financeira mais eficiente.

c) Na opinião geral dos entrevistados a adesão ao RTE e ao consequente princípio da unidade da tesouraria do Estado, para além da renúncia dos contratos celebrados com as entidades bancárias com quem as OGFE actualmente estabelecem relações para passarem a relacionar-se exclusivamente com o IGCP, necessitaria de um novo sistema informático moderno que permitisse fazer as transacções através do Tesouro e a inerente formação do pessoal para operar este mesmo sistema.

2 - Para todos os entrevistados, a aplicação do RTE provocaria fortes condicionamentos nas relações estabelecidas com funcionários, banca, fornecedores e clientes.

Com os funcionários porque, face a contingências, a inibição do recurso ao crédito de curto prazo não assegura a garantia de pagamento dos salários aos funcionários, comprometendo a motivação e desempenho destes.

Com a banca porque a adesão ao RTE implicaria a renúncia aos contratos celebrados com as entidades bancárias. Ora tendo em conta que as OGFE dispõem de contas caucionadas (empréstimos) na banca e que deixa de ser titular de qualquer outro produto nestas entidades, configuraria, segundo o entendimento geral, um aumento considerável no *spread*, e o consequente agravamento dos encargos financeiros inerentes ao empréstimo que as OGFE detêm neste momento.

Com os fornecedores porque a inibição do recurso ao crédito de curto prazo, para fazer face a necessidades ocasionais de tesouraria, provocaria potenciais faltas de liquidez. Neste caso, nos meses em que o prazo médio de recebimentos não se adequasse ao prazo médio de pagamentos, o único método seria aumentar o prazo médio de pagamentos que, por si só, reduz a capacidade negocial com os fornecedores. Outro argumento prende-se com o facto de a falta de liquidez impedir descontos de quantidade e obrigar ao recurso de fornecedores consignados que, por se constituírem como mais um intermediário, oneram os produtos, impedindo a optimização dos custos.

Com os clientes porque o aumento dos custos de produção e de aquisição de artigos, mencionados supra, obriga ao aumento das margens e à consequente perda de competitividade nos preços.

3 - Não existe nenhum cenário apontado para, no caso de aplicação do princípio do RTE, fazer face ao passivo que as OGFE neste momento possuem fruto da contracção de empréstimos bancários, pois a DGT, aquando confrontada com tal questão, não apresentou nenhuma solução.

4 - Na opinião geral dos entrevistados existem alguns serviços que se afiguram fundamentais para o normal funcionamento das OGFE que o IGCP ainda não consegue assegurar. O IGCP ainda não consegue assegurar descobertos ou empréstimos a curto prazo, como a banca comercial assegura em caso de eventuais tesourarias deficitárias e não consegue ainda disponibilizar terminais e caixas Multibanco para o normal funcionamento do centro comercial das OGFE. De referir, ainda, que os entrevistados apontam a restrição de aplicação dos excedentes de tesouraria aos CEDIC, inviabilizando outras aplicações potencialmente mais rentáveis.

5 - É consensual que a aplicação do princípio da unidade da tesouraria do Estado, embora permita a prossecução da missão das OGFE, não o permite de uma forma optimizada. Isto porque a falta de soluções por parte do IGCP, para responder às necessidades e especificidades das OGFE, oneram quer os produtos que são fabricados nas próprias instalações, quer os produtos acabados que são adquiridos para posterior venda no Centro Comercial, quer os seus encargos financeiros. Face ao exposto a única forma de financiar a sua actividade será o aumento das margens de lucro, praticando preços menos competitivos, dificultando a missão de apoio à família militar, pois torna muito mais difícil assegurar artigos de utilidade particular a preços módicos.

6 - Todos os entrevistados partilham da opinião de que o modelo ideal de funcionamento da tesouraria das OGFE consiste em adequar o prazo médio de recebimentos ao prazo médio de pagamentos, recorrer a empréstimos a curto prazo em caso de eventual défice de tesouraria e aplicar os excedentes gerados. É ainda consensual que este modelo idealizado é perfeitamente incompatível com o actual quadro legal instituído pelo RTE.

7 - Ao não receber qualquer dotação do OE, quaisquer juros obtidos de eventuais aplicações resultam somente das receitas próprias das OGFE. Neste caso, não se verificam aplicações de fundos públicos oriundos do OE, cuja privação destes por parte do Tesouro, o obrigue a recorrer ao endividamento público conducente ao aumento dos encargos financeiros a ele inerentes. Neste sentido a entrega dos juros à Fazenda Nacional é considerada desapropriada e penalizante para as OGFE.

8 - Na opinião geral, a aplicação do RTE é conducente a uma gestão financeira mais burocrata. Assim, impede uma gestão agilizada e flexível, considerada essencial para a prossecução da sua missão, pois apenas prevê o cumprimento, por imposição, de normas rígidas independentemente dos encargos adicionais que esta medida pode provocar, gerando uma gestão ineficiente dos recursos. O enquadramento legal dos EFE prevê que

estes, no decurso da sua actividade, devem reger-se por princípios e normas das empresas privadas, o que é inviabilizado por este quadro legal referente ao regime de tesouraria vigente.

Da análise exaustiva às respostas dos gestores de conta dos bancos com os quais as OGFE se relacionam compilou-se para cada pergunta uma resposta harmoniosa.

1 - As OGFE desde sempre travaram relações bastante cordiais com a banca comercial, mantendo sempre um contacto estreito e frequente. Estas relações foram sempre marcadas pelo diálogo e negociação permanentes, no sentido de dar a resposta mais adequada e até personalizada às OGFE.

2 - Na opinião geral dos gestores de conta dos bancos com os quais as OGFE estabelecem relações, a adesão ao princípio da unidade da tesouraria do Estado, que implicaria deixar de movimentar os fluxos financeiros através destas contas, provocaria um saldo médio anual nulo na conta corrente. Neste quadro, visto que a conta caucionada é uma linha de crédito associada a uma conta corrente, as OGFE deixariam de dispor deste serviço e teriam de renegociar a forma de liquidação do respectivo empréstimo na sua totalidade ou através de um plano de prestações com determinada periodicidade. Neste caso, é consensual que o *spread* associado ao empréstimo aumentaria consideravelmente, embora não seja possível quantificar com precisão.

6.2. Discussão dos Resultados

A revisão da literatura aponta para as vantagens da modernização e flexibilização da gestão, através de novos modelos cada vez mais inspirados no sector privado, no sentido de se prosseguir uma gestão mais económica, eficiente e eficaz.

Portugal não ficou indiferente a estes princípios, tendo para tal sido desenhada a RAFE que preconizou um novo RTE, cujo objectivo principal consistia na prossecução do princípio da unidade da tesouraria do Estado estendida também aos SFA. Este princípio mostrou que, através de uma estrutura vocacionada para a gestão global, previsional e integrada dos fundos, potenciava os proveitos e minimizava os encargos.

Não obstante, a análise quantitativa do TC inferiu não só uma fraca adesão dos SFA no período definido legalmente como também nos anos seguintes.

O estudo de caso das OGFE vem revelar grande resistência na aplicação deste princípio, apontando para uma gestão mais inflexível e paralisante, conducente a uma gestão financeira ineficiente. A Reforma do Tesouro Público, embora tivesse estabelecido o objectivo de se transformar numa entidade equiparada a uma entidade bancária, nas mesmas condições de eficiência, cujo sucesso seria avaliado pela quantidade de SFA que

este conseguisse atrair para a sua esfera, o RTE veio preconizar a obrigatoriedade legal dos SFA disporem de contas abertas junto do IGCP para manterem todos os seus excedentes e disponibilidades. As OGFE, sendo classificadas como SFA, levantam bastantes reservas quanto à sua aplicabilidade dado que, desde a sua criação, se reconheceram especificidades que inviabilizam a adesão a este regime. Estas reservas radicam no facto de, em conformidade com artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 41 892, de 3 de Outubro de 1958, os EFE “regem-se por princípios e normas que regulam a actividade financeira das empresas privadas”. O artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 39 101, de 28 de Fevereiro de 1953 preconiza também que “todas as despesas a fazer por conta das dotações inscritas para o pagamento de despesas de exploração fabril e comercial podem ser realizadas independentemente de quaisquer formalidades legais”.

A um organismo ao qual se reconhece a importância de desenvolver a sua actividade num espírito empresarial, seria mais adequado conferir-lhe total flexibilidade para se socorrer dos respectivos instrumentos que possibilitem uma postura adaptativa a um mercado em constante mutação, para que possa criar condições para atrair outros clientes não permanentes. Com efeito, as OGFE, embora reconhecidas perante a DGO como SFA, não configuram um SFA típico.

A adesão ao RTE, pelo contrário, pelas suas limitações em termos de serviços que respondam às necessidades e especificidades das OGFE, como o desenvolvimento da sua actividade em articulação estreita com o mercado, resposta imediata a contingências inerentes à actividade militar, assunção de todos os encargos com os seus funcionários não recebendo qualquer dotação do OE, configuraria um conjunto de restrições que apenas contribuiriam para uma gestão mais inflexível, inadequada e paralisante. Restrições como a inibição do recurso ao crédito de curto-prazo e a rescisão dos contratos celebrados com a banca comercial constituiriam, de facto, um enorme constrangimento a uma gestão financeira que se pretende económica, eficaz e eficiente.

A inibição do recurso ao crédito, face ao nível de imprevisão dos recebimentos dos clientes, de eventuais contingências que obrigam à compra imediata de matérias-primas e outros artigos para fardar e equipar rapidamente as forças em causa e face aos elevados encargos com o excesso de recursos humanos, que a Direcção não pode gerir livremente, é susceptível de causar constrangimentos com o pagamento atempado dos salários aos seus funcionários, não garantido liquidez suficiente para honrar este compromisso altamente condicionante da motivação e desempenho dos trabalhadores.

O recurso ao crédito de curto-prazo podia ser igualmente aproveitado para obter descontos comerciais e/ou financeiros, possibilitando a optimização dos custos. Porém, face ao quadro legal instituído pelo RTE, restaria às OFGE viver num clima de instabilidade quanto ao pagamento aos seus funcionários e, no caso de escassez de liquidez, aumentar o prazo médio de pagamentos aos fornecedores, reduzindo a sua capacidade negocial e, com

efeito, onerando os produtos que fabrica e que compra para posterior revenda. Neste quadro, os grandes prejudicados desta medida seriam as OGFE, pois não conseguiriam praticar preços competitivos, conducentes à perda gradual de clientes não permanentes (outros ramos das FA, Forças de Segurança e Protecção Civil), e porque teriam dificuldades de prosseguirem a sua missão de apoio à família militar, pois impossibilitaria a comercialização de artigos a preços módicos.

A rescisão dos contratos celebrados com a banca comercial também teria um impacto bastante negativo na sua gestão financeira, pois a adesão ao RTE implicava saldos médios nulos na conta corrente e o respectivo cancelamento da conta caucionada que, por sua vez, teria de ser liquidada na sua totalidade ou através de um plano de prestações com periodicidade acordada. Assim, ter-se-ia de renegociar os juros e comissões do respectivo empréstimo. Ora, tendo em conta que as OGFE não possuem outros produtos na banca, o *spread* associado ao empréstimo aumentaria seguramente, agravando os encargos financeiros. De referir, ainda, as dificuldades acrescidas para o normal funcionamento do Centro Comercial pois ficaria desprovido de caixa e terminais Multibanco, uma vez que o Tesouro ainda não os consegue disponibilizar.

Outro ponto, com bastante pertinência, diz respeito à obrigação da entrega dos juros de aplicações que constituam proveitos financeiros para as OGFE à Fazenda Nacional. As OGFE não recebem qualquer dotação provinda do OE, ou seja, para além de não obterem quaisquer proveitos financeiros dessas dotações, também não privam o Tesouro Público de recursos financeiros que exija o recurso ao endividamento público. Desta forma, esta medida é encarada com alguma surpresa, pois se as OGFE suportam todos os seus encargos financeiros, seria razoável que também pudessem obter proveitos financeiros no sentido de equilibrar os seus resultados financeiros.

Por todos os argumentos mencionados supra, verifica-se uma grande controvérsia na aplicabilidade deste regime para as OGFE, já que apenas provocaria constrangimentos na prossecução da sua missão, pois conduzia a uma inflexibilidade em termos de gestão financeira pouco adequada a um organismo ao qual se reconhece apropriado a adopção de métodos e técnicas da gestão do sector privado.

Além disso, como mencionado supra, a perda de competitividade nos preços, a perda de capacidade de negociação, o aumento significativo dos encargos financeiros, a falta de resposta por parte do Tesouro Público para prestar outros serviços indispensáveis à actividade deste organismo, associados a problemas já existentes como o sobredimensionamento, o excesso de pessoal, sistemas informáticos completamente obsoletos, as restrições na concorrência com o sector privado e o clima de incerteza que condiciona implementação de novos projectos de adaptação à realidade presente, provocaria uma verdadeira asfixia financeira de elevada complexidade.

Ora, tendo em conta que as OGFE foram criadas no intuito de servir em permanência o Exército, este será, por arrasto, igualmente prejudicado pois incorrerá em maiores despesas, quando os orçamentos provenientes do OE são cada vez mais reduzidos.

6.3. Propostas

Face aos constrangimentos que a adesão das OGFE ao RTE provocaria, as propostas vão no sentido do Tesouro demonstrar que de facto presta um serviço de excelência que, adaptado à realidade presente deste organismo, responda às necessidades deste, criando assim condições não para obrigar, mas sim para atrair, pelo reconhecimento deste organismo.

Pelo seu cariz empresarial, seria desejável para as OGFE dispor de maior capacidade para se adaptarem à realidade presente, gerindo livremente os seus recursos financeiros e tesouraria, no sentido de otimizar custos e praticar preços mais competitivos.

Actualmente, tendo em conta que o seu único cliente em permanência é o Exército, que o fim do período de conscrição militar provocou uma redução abrupta seu efectivo e que a sua actividade é totalmente financiada por receitas próprias, seria benéfico para este EFE poder adaptar-se livremente ao mercado envolvente. Nesta óptica, poderia criar condições para captar para a sua esfera os outros clientes não permanentes que ultimamente têm optado por empresas que apresentam preços mais competitivos.

Conclusões

Tendo sempre em vista o problema deste trabalho, todo o enquadramento teórico, as hipótese formuladas e a análise e discussão dos resultados poder-se-á concluir que:

A gestão financeira pública, embora comece a apresentar algumas evoluções, ainda está muito longe de ser uma gestão consubstanciada num modelo tecnocrata mais próximo de uma gestão financeira inspirada em métodos e técnicas típicas do sector privado, sem prejuízo das respectivas especificidades inerentes à AP.

A RAFE foi considerada um grande esforço não só para a modernização da gestão financeira pública, como também para a rentabilização dos recursos financeiros do Estado, consagrando como eixo estratégico a prossecução do princípio da unidade da tesouraria do Estado e a sua extensão aos SFA, através da transformação do Tesouro Público em entidade equiparada a uma entidade bancária.

O compromisso de transformação do Tesouro coincidiu com a captação, por imposição legal, dos SFA e mais recentemente das EPE, sem que este seja reconhecido como tal. Esta transformação visou, através de uma gestão global, previsional e integrada

centralizar mais fundos públicos numa só entidade, aumentando os níveis de liquidez e optimizando o recurso ao endividamento público, bem como a consequente minimização dos custos inerentes ao mesmo.

Apenas 5% dos SFA aderiram em pleno ao RTE até ao final de 2002 como o preconizado na Lei, essencialmente por fortes razões de natureza jurídica e por falta de resposta do Tesouro às suas necessidades de funcionamento. Em 2006, o TC revela que a adesão continua a configurar um fracasso.

As OGFE embora sejam consideradas um SFA pela DGO, não configuram um SFA típico, pois para além da autonomia financeira, são dotadas por Lei de personalidade jurídica e, fruto das suas especificidades, são geridas de acordo com os princípios de gestão que regem a actividade das empresas do sector privado, não recebendo qualquer dotação do OE e, como tal, pressupondo o lucro e sua sustentação para o financiamento da sua actividade.

As OGFE, em confirmação da primeira hipótese, ainda não aderiram ao RTE e ao consequente princípio da unidade da tesouraria do Estado porque, embora seja reconhecido legalmente o seu cariz empresarial, não poderia gerir a sua tesouraria como uma empresa do sector privado, condicionado as suas relações com terceiros e funcionários, designadamente susceptibilidade de instabilidade e consequente desmotivação dos seus funcionários, perda de competitividade nos custos e nos preços, perda de clientes não permanentes e condicionamentos no funcionamento normal da sua actividade comercial pelo facto de passarem a estar privados de serviços como caixa e terminais de pagamento Multibanco.

Em caso de aplicação do RTE às OGFE, a rescisão dos contratos celebrados com a banca comercial levaria à renegociação das condições do empréstimo bancário que detêm. Pelo facto das OGFE não possuírem qualquer outro produto, verificar-se-ia um aumento considerável do *spread* afecto ao empréstimo, que não mesmo não sendo possível quantificar, aumentaria significativamente os seus encargos financeiros e, consequentemente, em confirmação da segunda hipótese, agravaria o seu passivo.

A penalização às OGFE, materializada na entrega anual dos juros das suas aplicações à Fazenda Nacional, para além de também contribuir para o agravamento do passivo, não é considerada razoável na medida em que os juros das suas aplicações financeiras resultam somente da aplicação das receitas próprias e não de qualquer dotação oriunda do OE, cuja privação obrigue o Tesouro a recorrer ao endividamento público.

Em caso de adesão, embora as OGFE possam prosseguir com a sua missão, não o conseguem fazer da forma mais optimizada, pois a perda de competitividade nos preços prejudicará, por arrasto, o seu cliente permanente (Exército) para além de não conseguir manter ou captar eventuais clientes de outros ramos das FA, das Forças de Segurança e da Protecção Civil.

Bibliografia

Livros

AZEVEDO, Alfredo (2007), Administração Pública, Vida Económica, Porto.

COSTA, A.C. e TORRES, M.R. (1996), Controlo e Avaliação da Gestão Pública, Rei dos Livros, Lisboa.

CAIADO, A.P. e PINTO, A.C. (2002), Manual do Plano Oficial de Contabilidade Pública, Áreas editora, 2ª Edição, Lisboa.

CARVALHO, J. Eduardo (2002), Metodologia do Trabalho Científico, “Saber-Fazer” da Investigação para Dissertações e teses, Escolar Editora, Lisboa.

FRANCO, A.L. de Sousa (1982), Direito Financeiro e Finanças Públicas, Almedina, Coimbra.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS (1999), Administração Financeira do Estado, A reforma do Tesouro Público, Ministério das Finanças, Lisboa.

MOREIRA, C. Diogo (2007), Teorias e práticas de investigação, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa.

MORENO, Carlos (2006), Finanças Públicas, Gestão, Controlo e Auditoria dos Dinheiros Públicos, 3ª Edição, Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa.

PINTO, A.C e SANTOS, P.G. (2005), Gestão Orçamental Pública, Publisher team.

ROCHA, J.A. Oliveira (2001), Gestão Pública e Modernização Administrativa, Instituto Nacional de Administração, Lisboa.

SILVA, A.M. Barbosa (2002), Gestão financeira da Administração pública central, Áreas Editora, Lisboa.

SILVA, A.M. Barbosa (1994), Management público, Reforma da Administração Financeira do Estado (Reforma Orçamental e da Contabilidade Pública), Rei dos Livros, Lisboa.

TRIBUNAL DE CONTAS (1994), Reforma da Administração Financeira do Estado, Relatório de Acompanhamento, Tribunal de Contas, Lisboa.

Capítulos de Livros

BILHIM, João (1998), Gestão Orçamental: Problemas da Gestão por Objectivos na Administração Pública Portuguesa, In Gestão por Objectivos na Administração Pública (pp. 27-46), Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa.

MORENO, Carlos (2002), Auditoria e Auditores Públicos, In Subsídios para modernizar a auditoria pública em Portugal (pp. 17-53), Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa.

RAMOS, Gabriela (2002), Value for Money, In Subsídios para modernizar a auditoria pública em Portugal (pp. 139-168), Universidade Autónoma de Lisboa, Lisboa.

SANTOS, J.C. Gomes (1998), Gestão Orçamental: Perspectiva da Receita Pública, In Gestão por Objectivos na Administração Pública (pp. 71-77), Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa.

Obras não Editadas

Documento de acção de Formação aos Organismos clientes do IGCP (2007), Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público.

Relatório da Situação Económico-financeira das Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento (2007), Serviços de Finanças e contabilidade.

Legislação

Tratado da União Europeia (92/C 191/01).

Lei Constitucional n.º 1/2001, de 12 de Dezembro.

Lei nº 2 020, de 19 de Março de 1947.

Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro.

Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro.

Lei n.º 91/2001, de 20 de 20 de Agosto.

Lei 3-B/2000, de 4 de Abril.

Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro.

Lei 2/2002, de 28 de Agosto.

Lei 23/2003, de 2 de Julho.

Lei 107-B/2003, de 31 de Dezembro.

Lei 48/2004, de 24 de Agosto.

Lei nº60-A/2005, de 30 de Dezembro.

Decreto-Lei 38476, de 24 de Outubro de 1951.

Decreto-Lei n.º 39101, de 28 de Fevereiro de 1953.

Decreto-Lei n.º 41892, de 3 de Outubro de 1958.

Decreto-lei n.º 49 188, de 13 de Agosto de 1969.

Decreto-Lei n.º 252/72, de 27 de Julho.

Decreto-Lei n.º 155/92 de 28 de Julho.

Decreto-Lei 275-A/93 de 9 de Agosto.

Decreto-Lei 158/96, de 3 de Setembro.

Decreto-Lei n.º 160/96, de 4 de Setembro.

Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro.

Decreto-Lei 232/97, de 3 de Setembro.

Decreto-Lei nº 186/98, de 7 de Julho.

Decreto-Lei 191/99, de 5 de Junho.

Decreto-Lei n.º 23/2002 de 1 de Fevereiro.

Decreto-Lei nº 61/2006, de 21 de Março.

Decreto-Lei nº 273/2007, de 30 de Julho.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 2 de Junho.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2002 de 25 de Setembro.

Resolução do Conselho de Ministros nº 157/06, de 2 de Novembro.

Portaria 1423-I/2003, de 31 de Dezembro.

Decreto-Regulamentar 74/2007, de 2 de Julho.

Nota jurídica n.º 13 100-A/2007

Sítios da Internet

[Http://www.bportugal.pt/euro/emu/emu_p.htm](http://www.bportugal.pt/euro/emu/emu_p.htm) (30/03/2008)

<http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/10%20adm%20publica.pdf>, 02/04/2008.

<http://www.igcp.pt/gca/?id=43> (16/04/08)

[Http://www.igcp.pt/gca/?id=568](http://www.igcp.pt/gca/?id=568) (16/04/08)

<http://www.igcp.pt/gca/?id=45>, (28/04/2008)

<http://www.portugal.gov.pt/Portal/Print.aspx?guid=%7B20708D4F-C581-4D04-9A87-18E15FBDA0D1%7D> (26/04/2008)

<https://www.tcontas.pt/pt/actos/parecer/2001/pcge2001-v2-c08.pdf> (19/04/08)

[Https://www.tcontas.pt/pt/actos/parecer/2006/parecer-cge-2006.shtm](https://www.tcontas.pt/pt/actos/parecer/2006/parecer-cge-2006.shtm) (19/04/08)

APÊNDICES

APÊNDICE A – GUIÃO DE ENTREVISTA

ENTREVISTA

Introdução

O objectivo desta entrevista é obter o máximo de informação sobre o processo de adesão das Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento (OGFE) à Unidade da Tesouraria do Estado. Pretende-se, desta forma, que sejam referidas as potencialidades e vulnerabilidades, bem como as respectivas implicações que esta política terá na gestão financeira deste Estabelecimento Fabril do Exército (EFE).

Perguntas

1. Um dos objectivos primordiais da Reforma da Administração Financeira do Estado prende-se com a Unidade da Tesouraria do Estado. O Regime da Tesouraria do Estado (RTE) prevê que todos os Serviços e Fundos Autónomos devem manter todos os excedentes e disponibilidades de tesouraria em conta aberta junto da Direcção Geral do Tesouro (DGT). Esta deverá prestar um serviço equiparado ao bancário nas mesmas condições de eficiência. Sabe-se que, todavia as OGFE ainda não aderiram ao RTE e conseqüentemente ao princípio da unidade da tesouraria do Estado.
 - a) Qual o regime e modo de funcionamento actual de tesouraria nas OGFE?
 - b) Quais as razões pelas quais ainda não se aderiu ao RTE? Quem é o responsável pela decisão?
 - c) Quais as adaptações que teriam de ser levadas a efeito para uma adesão em pleno?
2. Sabe-se que as OGFE estabelecem relações comerciais marcadas por alguma irregularidade e contingências. Na sua opinião a adesão à unidade da tesouraria do Estado condiciona a relação entre as OGFE e terceiros (fornecedores, clientes, banca, outros)? Porquê?

3. Sabe-se que as OGFE contraíram empréstimos a entidades bancárias e que esses empréstimos agravam consideravelmente o passivo deste EFE. No caso de adesão ao RTE quais os cenários apontados para fazer face ao passivo das OGFE?
4. No enquadramento do DL 191/99, de 5 de Junho, que aprova o Regime da Tesouraria do Estado (RTE), pode ler-se que a Direcção Geral do Tesouro (DGT), *“relativamente aos SFA, deve assegurar uma prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária”*. Existem serviços bancários, importantes para a actividade das OGFE, que a DGT não consegue assegurar? Quais?
5. Na sua opinião a adesão ao RTE é favorável à prossecução da missão das OGFE? Porquê?
6. Qual o modelo de funcionamento de tesouraria que considera ideal para as OGFE? Porquê?
7. Sabe-se que as OGFE não recebem qualquer dotação do OE e, como tal, as eventuais aplicações financeiras são oriundas de receitas próprias. Que comentário faz ao facto de as OGFE serem obrigadas a entregar os juros à Fazenda Nacional?
8. Na sua opinião, a aplicação do RTE às OGFE contribui para uma gestão financeira mais flexível e adaptável à envolvente externa ou, pelo contrário conduz a uma gestão mais rígida e inflexível? Porquê?

APÊNDICE B – GUIÃO DE ENTREVISTA

ENTREVISTA

Introdução

O objectivo desta entrevista é obter o máximo de informação sobre a relação que as Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento (OGFE) estabelecem com a banca comercial e das repercussões que teria, caso este Estabelecimento Fabril do Exército (EFE) aderisse à Unidade da Tesouraria do Estado.

Perguntas

1. Como qualifica a relação das OGFE com o esta instituição bancária?
2. Por força de Lei, as OGFE estão sujeitas ao Regime da Tesouraria do Estado (RTE) aprovado pelo Decreto-Lei 191/99, de 5 de Junho. Este regime prevê que todos os Serviços e Fundos Autónomos (SFA) (como é o caso das OGFE) devem dispor de contas no Tesouro onde deverão estar depositados todas as suas disponibilidades e excedentes de tesouraria. Caso as OGFE deixem de fazer passar os seus fluxos financeiros por este banco, quais os potenciais reflexos no empréstimo que as OGFE contraíram?

ANEXOS

ANEXO A – RESULTADOS DO INQUÉRITO SOBRE OS FACTORES QUE CONSTITUEM PROBLEMAS NA MUDANÇA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

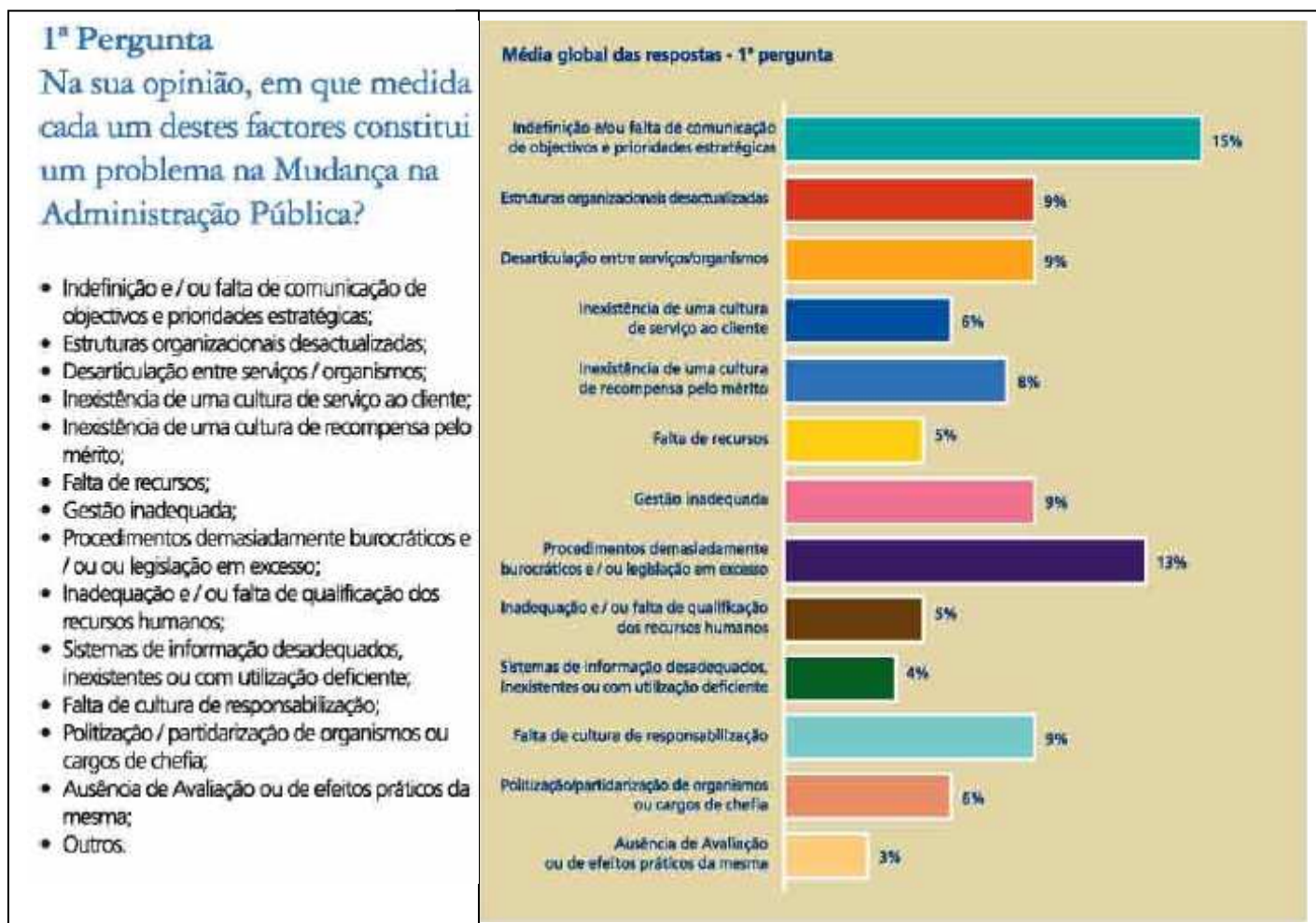


FIGURA 1: Análise à primeira pergunta do questionário.

FONTE: <http://www.deloitte.com/dtt/cda/doc/content/10%20adm%20publica.pdf>, 02/04/2008.

ANEXO B – PIRÂMIDE GESTIONÁRIA

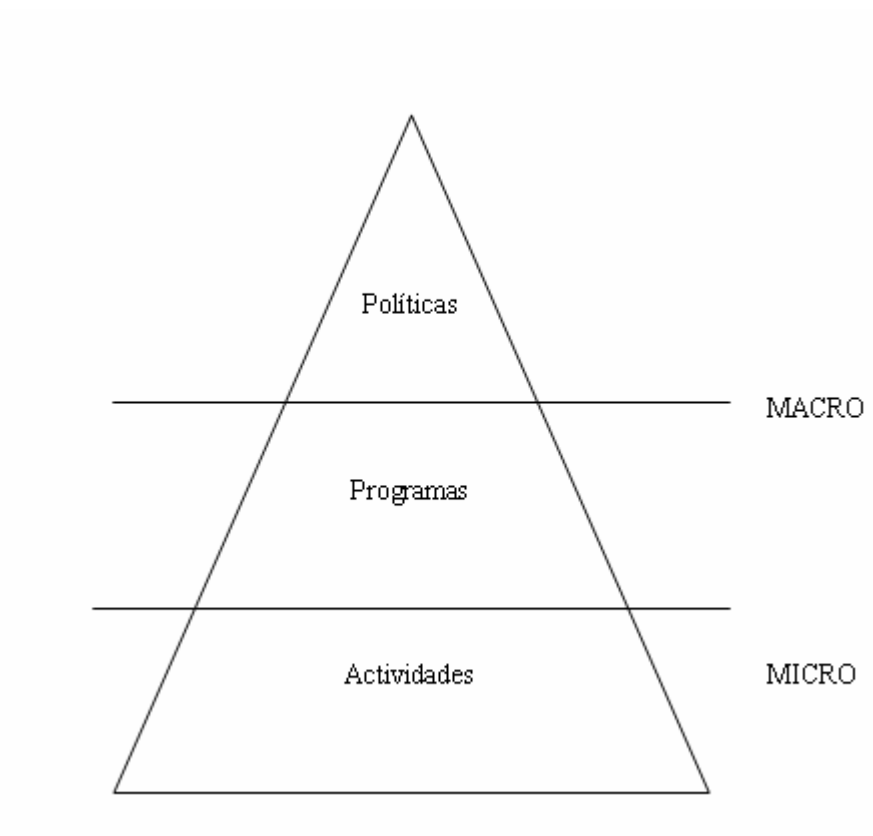


FIGURA 2: Pirâmide gestionária
FONTE: Barbosa da Silva (1994, p. 64)

ANEXO C – ESTRUTURA ORGÂNICA DO INSTITUTO DE GESTÃO DA TESOUREARIA E DO CRÉDITO PÚBLICO (IGCP)

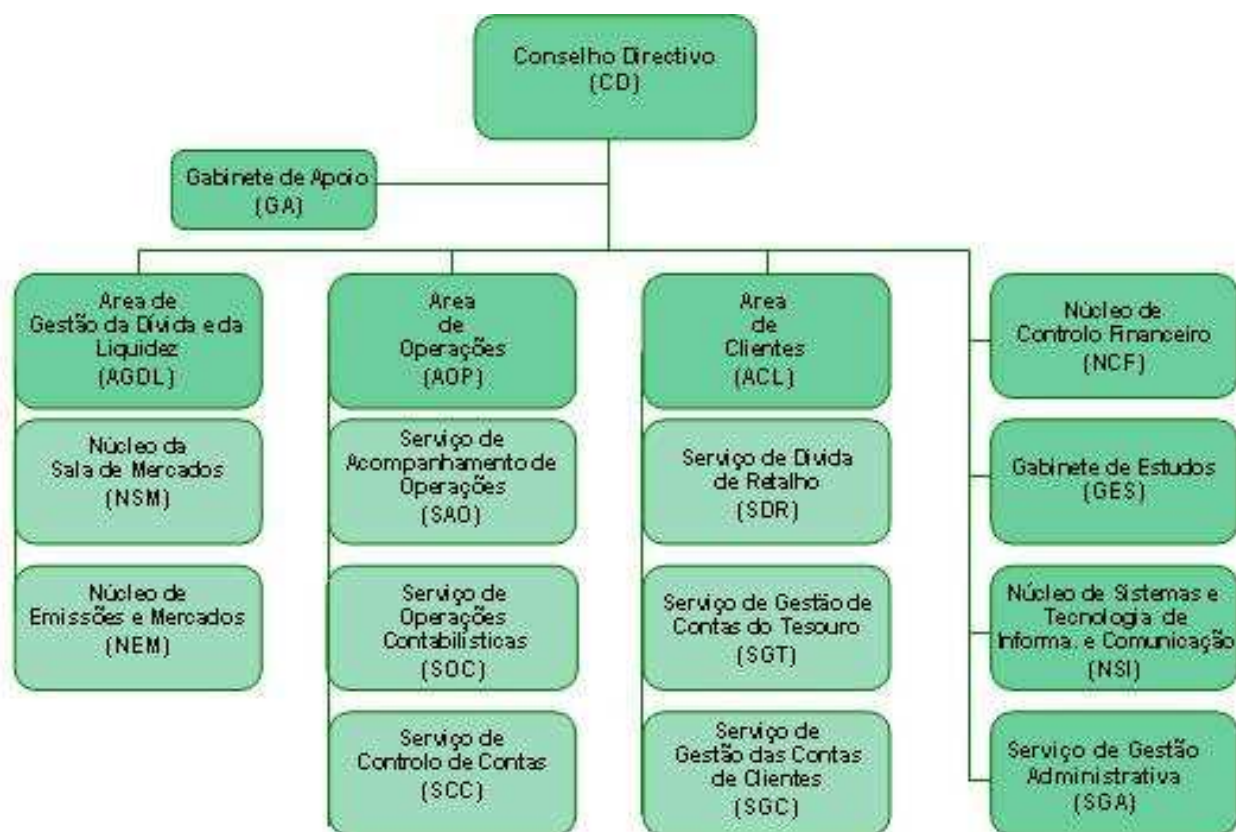


FIGURA 3: Organograma do IGCP, IP

FONTE: <http://www.igcp.pt/gca/?id=45>, 28/04/2008

ANEXO D – ESTRUTURA ORGÂNICA DAS OGFE

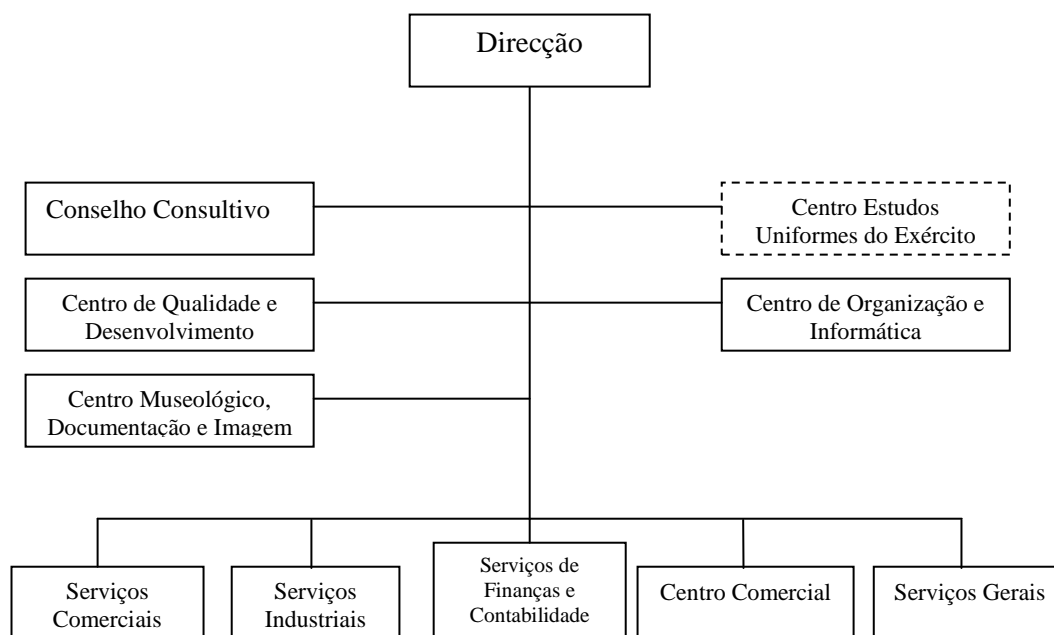


FIGURA 4: Organigrama das OGFE

FONTE: http://www.ogfe.pt/templates/Ogfe/mostrar_area.asp?Area=3, 2/05/2008

ANEXO E – DÍVIDAS DE CLIENTES DAS OGFE

| Dívidas de cobrança duvidosa / difícil – 31DEC07 | |
|---|-----------------------|
| Conta | Valor |
| DSI (até 2005) | 854.994,34 |
| Centro Comercial | 207,872,25 |
| Restantes PALOP | 1.509.428,66 |
| Polónia | 8.438.051,68 |
| Total | 11.0150.346,93 |

FIGURA 5: Dívidas de cobrança duvidosa

FONTE: Documento dos Serviços de Finanças e Contabilidade das OGFE
(2007)

ANEXO F – EVOLUÇÃO DO PRAZO MÉDIO DE PAGAMENTOS DAS OGFE

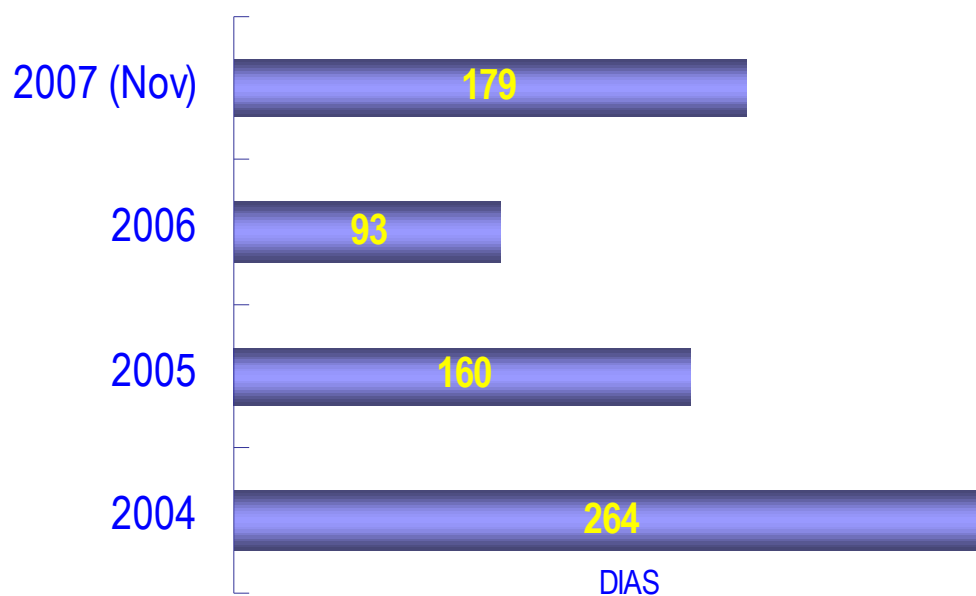


FIGURA 6: Prazo médio de pagamentos das OGFE (dias)

FONTE: Documento dos Serviços de Finanças e Contabilidade das OGFE